



REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

constituc4ón

nº 104

Segundo cuatrimestre 2018

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el sistema empleado –mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstos recaen única y exclusivamente en los autores.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCIÓN

(Núm. 104 – Segundo cuatrimestre de 2018)

Presidente: Ana María Pastor Julián

Vicepresidente: Pío García-Escudero Márquez

José Ignacio Prendes Prendes, Pedro María Sanz Alonso, Micaela Navarro Garzón, Joan Lerma Blasco, Rosa María Romero Sánchez, María Gloria Elizo Serrano, Jorge de Esteban Alonso, Francisco Fernández Segado, Miguel Martínez Cuadrado, José Antonio Moreno Ara, Mercedes Araújo Díaz de Terán, Fernando Dorado Frías, Ana María Álvarez Pablos, Fernando Sáinz Moreno.

Consejo Asesor: Landelino Lavilla Alsina, Juan José Laborda Martín, Esperanza Aguirre Gil de Biedma, Juan Ignacio Barrero Valverde, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Luisa Fernanda Rudí Úbeda, Francisco Javier Rojo García, José Bono Martínez, Jesús Posada Moreno, Patxi López Álvarez.

Director: Carlos Gutiérrez Vicén

Subdirector: Manuel Caveró Gómez

Secretaria: Blanca Hernández Oliver

Secretaría Técnico-Administrativa: Servicio de Publicaciones No Oficiales y del Plan Editorial

SUSCRIPCIONES

Congreso de los Diputados

Secretaría General. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones.

(Departamento de Publicaciones)

Floridablanca, s/n - 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 68 21 - Fax: 91 429 27 89

E-mail: dpto.publicaciones@congreso.es

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Envío de originales

Los trabajos remitidos para su publicación en la *Revista de las Cortes Generales* deberán ser originales e inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas. Será responsabilidad del autor informar sobre la situación de los derechos de autor, cualquier publicación que atente por lo tanto contra dichos derechos será responsabilidad de su autor.

Los originales se pueden remitir, a lo largo de todo el año, a la dirección de correo electrónico secretaria.estudios@congreso.es. Se enviarán en español, escritos en Microsoft Word o en un formato compatible.

El envío de manuscritos presupone, por parte de los autores, el conocimiento y la aceptación de estas Instrucciones. La dirección y el Consejo de Redacción de la Revista se reservan el derecho de rechazar cualquier original que, por criterios formales, editoriales o de calidad, consideren que no es necesario que inicie el proceso de evaluación.

Formato y estructura del texto

Los trabajos originales tendrán una extensión máxima de 60.000 caracteres (aprox. unas treinta páginas) incluyendo notas a pie, bibliografía, tablas e ilustraciones. El tipo de letra deberá ser Times New Roman, cuerpo 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea. Para su mejor identificación, todas las páginas del estudio presentado deberán estar numeradas en su margen inferior derecho.

– Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor o autores, filiación institucional, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto.

– Título del trabajo

Los títulos de los trabajos deben indicarse en castellano y en inglés, con letra mayúscula, Times New Roman, cuerpo 14 y centrados. Ejemplo:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA
PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

– Resumen, palabras clave, *abstract* y *key words*

Los trabajos deberán presentar un resumen / abstract, en español e inglés, cuya extensión ha de estar comprendida entre 150 y 250 palabras.

Los textos deben acompañarse, además, de palabras clave / keywords en español e inglés. Se aconseja escoger entre 5 y 7 palabras. Tanto en el idioma del trabajo como en inglés, las palabras clave se escribirán en minúscula, separadas por coma y con punto final.

RESUMEN

La sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2012 declarando la plena constitucionalidad de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.....

Palabras clave: Constitucionalidad, matrimonio, igualdad.

ABSTRACT

The ruling of the Spanish Constitutional Court of November 2012 declaring the full constitutionality of the 13/2005 law, of 1 July, amending the Civil Code in matters of law to marry....

Keywords: Constitutionality, marriage, equality.

— Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo, incluyendo el apartado de bibliografía citada final. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III...y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1, 1.1., 1.2., 2... etc. Ejemplo:

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. 1. *Las Secretarías entre 1977 y 1982*. 2. *Las Secretarías Generales desde 2007*. III. APROXIMACIÓN MATERIAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. *Bibliografía*.

— Las citas textuales incluidas en el texto irán en estilo de fuente cursiva y, si superan dos líneas de longitud, irán en tamaño de fuente 10, estilo normal (redonda), centradas y con doble sangría. En las notas, las citas textuales irán siempre entre comillas y en estilo normal.

— Normas de citación

Notas a pie de página y referencias bibliográficas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 10, numeradas correlativamente con números arábigos y superíndice. Se hará en su forma completa si es la primera vez que se muestra en el campo de notas, de forma abreviada en el resto de las ocasiones.

Para referirse a unas obras citadas anteriormente se utilizará el apellido y nombre del autor en mayúsculas, seguido de *op. cit.* Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: *op. cit.*, p. 8.

Bibliografía

Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores.

Monografías

1º Apellidos del autor en mayúsculas e iniciales del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial. En general, cuando existen varios autores se separarán por punto y coma (;) y si son más de tres se hará constar la abreviatura de varios autores VV.AA.

2º Título del libro –en cursiva–,

3º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas. Si se desea especificar página o páginas, se hará al final utilizando la abreviatura p. o pp.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Pamplona, 2017, pp. 200-2016.

Artículos de revistas científicas

1º Apellidos del autor en mayúsculas e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial.

2º Título del artículo entre comillas (“”).

3º Nombre de la revista en cursiva, número o volumen, año de publicación y páginas separados por coma.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: “La posición jurídica del Tribunal Constitucional”. *Revista española de derecho constitucional*, nº 3, 2014, pp. 39-131.

Capítulos de monografías

1º Apellidos del autor e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial. En general, cuando existen varios autores se separarán por punto y coma (;) y si son más de tres se hará constar el primero seguido de la abreviatura et al.

2º Título del artículo entre comillas (“”) seguido de punto y la palabra *En*:

3º Apellidos e inicial del nombre del coordinador/es, director/es, etc., seguidos de la abreviatura correspondiente a la mención de responsabilidad, entre corchetes [Coord.], [Ed.], [Dir.], etc.

4º Título de la obra colectiva en cursiva,

5º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas. Si se desea especificar página o páginas, se hará al final utilizando la abreviatura p. o pp.

Ejemplo:

ROMEO CASANOBA, C. M.: “Prevención versus simbolismo en el derecho penal de las biotecnologías”. En: BENÍTEZ ORTUZAR, A., [Dir.]: *Estudios jurídicos-penales sobre genética y biomedicina*. Editorial Comares, Granada, 2006, pp. 121-141.

Tesis doctorales

Para identificarlas correctamente se hará especificar esta condición entre corchetes. Las tesis publicadas estarán compuestas por:

1º Apellidos e inicial del autor.

2º Título de la tesis en cursiva, seguido de [Tesis doctoral],

3º El nombre de la Universidad donde se ha leído y se ha depositado la tesis, así como el año correspondiente. Si la Tesis Doctoral está alojada en algún repositorio institucional se añadirá a continuación su dirección URL.

Ejemplo:

MURCIA GONZÁLEZ, A.: *Los derechos implicados en el ámbito educativo. La competencia social y ciudadana en la legislación española* [Tesis Doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/22472>,

Informes

1º Nombre del autor físico o institucional que avala el informe en mayúscula.

2º Título en cursiva.

3º Si se trata de una publicación en soporte papel se identificará como si de un libro se tratase. En los casos en los que fuese una publicación electrónica, se aportará además la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA:
Eficiencia energética y energías renovables. IDEA, Madrid, 2018.

Congresos

La forma de citar una ponencia o una comunicación perteneciente a un congreso es la siguiente:

1º Apellidos del autor e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial.

2º Título de la ponencia o comunicación entre comillas (“ ”) seguido de punto y la palabra *En*:

3º Título de las actas del congreso en cursiva,

4º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas.

5º Páginas. Si se tratara de una publicación electrónica se da nota a continuación de la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

CODINA BONILLA, L.: “Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales”. En: *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación* (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información. Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 135-144. Disponible en: [...]

Publicaciones electrónicas

Como cualquier libro o revista, teniendo en cuenta además que:

– Todos los documentos electrónicos que contengan DOI (Digital Object Identifier) se citarán utilizando este localizador en detrimento de su dirección URL, y sin indicar la fecha de consulta.

– Los documentos electrónicos que no contengan DOI se citarán indicando su dirección URL y su fecha de consulta entre corchetes [consulta: dd/mm/aaaa].

Ejemplo:

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: Responsabilidad del Estado legislador por leyes inconstitucionales o contrarias al Derecho Europeo. Disponible en: <http://almacenederecho.org/responsabilidad-del-estado-por-leyes-inconstitucionales-o-contrarias-al-derecho-europeo/> [consulta: 27/07/2018].

ÍNDICE

I. LAS FUNCIONES DE LAS CÁMARAS: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO

<i>Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978</i>	19
--	----

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

<i>La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados</i>	43
--	----

CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN

<i>El valor del Senado: funciones patentes y latentes</i>	89
---	----

DIEGO LÓPEZ GARRIDO

II. LAS CORTES GENERALES LEGISLAN

<i>La Iniciativa Legislativa del Gobierno: significado político y constitucional</i>	115
--	-----

ALBERTO DORREGO DE CARLOS

<i>El procedimiento legislativo en el s. XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado</i>	135
--	-----

JOSÉ MARÍA CODES CALATRAVA

<i>Las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado</i>	159
---	-----

FERNANDO DORADO FRÍAS

<i>40 años de técnica legislativa</i>	179
---------------------------------------	-----

PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ

<i>La ley contra el derecho. Reflexiones sobre la calidad de las normas</i>	215
---	-----

BENIGNO PENDÁS GARCÍA

<i>La responsabilidad del Estado legislador y el artículo 106 de la Constitución</i>	221
--	-----

MANUEL FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES

III. LAS CORTES GENERALES CONTROLAN

<i>Relaciones del Gobierno con las Cortes Generales: control y responsabilidad</i>	267
--	-----

JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR

<i>El control parlamentario (I): la moción de censura y la cuestión de confianza en el sistema constitucional español</i>	287
ALEJANDO RASTROLLO RIPOLLÉS	
<i>El control parlamentario (II): preguntas, interpelaciones y mociones</i>	315
LUIS MOLINA MORENO	
<i>El debate sobre el estado de la Nación</i>	345
BÁRBARA COSCULLUELA MARTÍNEZ	
<i>Los estados excepcionales</i>	361
SARA SIEIRA MUCIENTES	
<i>El control parlamentario de los secretos oficiales</i>	395
FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ	
IV. LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA	
<i>De las mutaciones en la Constitución económica de 1978 a la reforma constitucional de su artículo 135</i>	423
MARTÍN BASSOLS COMA	
<i>El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado</i>	455
ANDRÉS JIMÉNEZ DÍAZ	
<i>Treinta años de análisis económico en el Parlamento español. Retos a futuro</i>	485
CARMEN GUTIÉRREZ DEL CASTILLO	
<i>El análisis económico y presupuestario en las Cortes Generales. Un continuo proceso de adaptación</i>	519
JUAN MANUEL ANDRÉS JOVANI	
V. LA UNIÓN EUROPEA Y LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DE LAS CORTES GENERALES	
<i>Visión sinóptica de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea</i>	553
MARIANO DARANAS PELÁEZ	

<i>Parlamentos nacionales y Unión Europea. El papel de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea</i>	573
--	-----

CARMEN SÁNCHEZ-ABARCA GORNALS

<i>La Comisión Mixta para la UE como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos</i>	593
---	-----

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

<i>Cuarenta años de diplomacia parlamentaria</i>	613
--	-----

FERNANDO GALINDO ELOLA-OLASO

VI. LA RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

<i>Consideraciones sobre la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria</i>	647
--	-----

LUIS MANUEL MIRANDA LÓPEZ

<i>Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial: diagnóstico en el 40 aniversario de la Constitución</i>	677
---	-----

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

I

Las funciones de las Cámaras:
El Congreso de los Diputados y el
Senado

REFLEXIONES SOBRE LA OSCILANTE CENTRALIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1978*

Luis María CAZORLA PRIETO
Letrado de las Cortes Generales
Ex Secretario General del Congreso de los Diputados
y ex Letrado Mayor de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
de la Universidad Rey Juan Carlos
Académico de Número de la
Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

RESUMEN

La Constitución Española de 1978 consagra la centralidad política de las Cortes Generales como institución esencial del Estado social y democrático que establece.

A lo largo de los cuarenta años de su vigencia se han sucedido hechos y situaciones que han determinado la oscilación de dicha centralidad, en unos casos en sentido positivo y en otros en negativo. El presente artículo analiza tales oscilaciones de un signo u otro.

Palabras clave: Constitución, Parlamento, Estado social y democrático, centralidad

ABSTRACT

The Spanish constitution of 1978 recognises the political centrality of the Parliament as the main institution of the social and democratic State that it establishes.

* Este trabajo coincide en gran medida con el publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales bajo el título de *La oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978*.

Over the course of its 40 years in force there have been a series of facts and situations that have determined the swing of said centrality, positively in some cases and negatively in others. The following article analyses the swings of one kind or the other.

Keywords: Constitution, Parliament, social and democratic State, centrality.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ALMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. III. FACTORES PERMANENTES QUE INFLUYEN EN LA OSCILANTE CENTRALIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *A. Sobre el estilo parlamentario. B. Los medios personales y materiales. 1. Planteamiento. 2. Los medios personales. 3. Los medios materiales. 4. El Presupuesto. 5. Conclusión. C. Los cauces procedimentales del ejercicio de la centralidad parlamentaria. 1. Introducción. 2. La desvirtuación de los debates de totalidad. 3. El deficiente trabajo de las Ponencias. 4. El uso inadecuado de las facultades de ordenación de los debates. 5. Los debates en pleno repetitivos. 6. El uso impropio del procedimiento legislativo especial de lectura única. 7. El abuso del decreto-ley. 8. Las limitaciones del Gobierno al ejercicio de la potestad legislativa presupuestaria. 9. El control del gobierno en funciones. 10. La falta de flexibilidad de las interpelaciones y preguntas como instrumentos de control.* IV. CONCLUSIONES.

LA OSCILANTE CENTRALIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1978

I. INTRODUCCIÓN

Me permito algunas consideraciones iniciales sobre la naturaleza y alcance de este breve trabajo para así facilitar su entendimiento en sus adecuados límites.

Presento un trabajo en el que predomina la visión panorámica y transversal sobre la estática y penetrante en un aspecto.

Tiene este documento un acentuado carácter personal, pues se nutre acusadamente de mi larga y en muchos años muy intensa experiencia personal al servicio del Congreso de los Diputados. ¡Cómo no voy a admitir, por tanto, que mi visión puede ser para algunos parcial y desacertada! Advierto, sin embargo y a renglón seguido, que tal visión está cimentada en muchas horas de observación entreveradas con intensa reflexión y, sobre todo, sazónada con un entregado interés por el Congreso de los Diputados y un gran agradecimiento personal por lo que la dedicación profesional a su servicio representa en mi vida.

En suma, atendiendo a la amable invitación de la Revista de las Cortes Generales y de su directora Blanca Hernández, he escrito un muy breve ensayo sobre lo que anuncia su título. Son invocables en este momento en apoyo de lo que acabo de escribir las siguientes consideraciones de VICTORIA CAMPS: «Lo que caracteriza y hace atractivo al ensayo es el carácter subjetivo del discurso, que el centro de atención y el lugar de donde fluye el pensamiento que se expresa en el ensayo sea el yo. No un yo absoluto o trascendental, como el kantiano, sino el yo de cada uno, el yo empírico»¹.

II. EL ALMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Como ha escrito MANUEL FRAIJÓ: «Se habla del alma de las personas, de los pueblos, de los animales, de los ríos, de las montañas, de las obras de arte. Todo lo que tiene vida tiene alma»².

¹ CAMPS, V.: *Elogio de la duda*, Arpa, Barcelona, 2016, p. 164.

² FRAIJÓ, M.: “¿Adiós al alma?”. *El País*, viernes, 14 de abril de 2017, p. 11.

Así estirando este concepto, podemos preguntarnos cuál es el alma de la Constitución de 1978, entendida como el aliento político-intelectual más profundo y denso que anima a dicho cuerpo constitucional.

Admito que el alma del texto constitucional vigente es plurimórfica, pero, aun así, es cierto que una de sus vertientes fundamentales es la parlamentaria. La proclamación de que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», la constancia de que un valor superior de nuestro ordenamiento es el pluralismo político y la proclamación de que la monarquía parlamentaria como fórmula política del Estado español, todo ello contenido en el artículo 1 de la Constitución, desembocan en lo que FERNÁNDEZ-FONTECHA y otros muchos autores han llamado la centralidad del Parlamento³.

Ahora bien, el alma parlamentaria de la Constitución de 1978 no se nutre solo de preceptos jurídicos. Se nutre también de un estilo y de un desarrollo normativo que orientan acerca de si lo que recoge la norma escrita concuerda con la realidad de lo sentido y vivido.

Se trata, pues, de reflexionar sobre si la centralidad parlamentaria que consagran formalmente junto al artículo 1, los 66 y siguientes de la Constitución lo ha sido también material y sustancialmente, o si los cuarenta años de vida de nuestro texto constitucional han creado un estilo, una forma de proceder que haya, con más o menos oscilaciones, afectado en un sentido u otro lo que la norma constitucional proclama. Recojo así los ecos del carácter dinámico de la Constitución que subraya MANUEL GARCÍA PELAYO del siguiente modo: «Hay, finalmente, una característica, ya contenida, en parte, en la consideración sociológica de la constitución, a saber: su carácter dinámico. Este dinamismo ha sido especialmente acentuado por Smend, en cuanto que, con arreglo a su doctrina, la constitución es, en sí misma, realidad integradora, e integración es tanto como un constante proceso de renovación, un permanente revivir, y de aquí que la constitución no se agote en el acto constituyente, sino que, en cierto modo, éste se renueva en cada momento... así pues, la constitución, más que proceso es producto; más

³ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Derecho Constitucional. La centralidad del Parlamento*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.

que actividad, forma de actividad, normativización de un proceso constantemente actualizado, pero con cierta objetividad frente al proceso mismo»⁴.

Es indudable, pues, que el tiempo —cuarenta años transcurridos desde la aprobación constitucional— es un factor que determina el transcurso oscilante de la centralidad parlamentaria. Como ha escrito RUDIGER SAFRANSKI, «el tiempo es la materia de la que estamos hechos», personas e instituciones, añado yo⁵.

Suele atribuirse las oscilaciones a las que se ha visto sometida la centralidad del Congreso de los Diputados durante los últimos cuarenta años a la concurrencia o no de mayorías absolutas.

Con mayorías absolutas dicha centralidad decrece, oscila hacia el apocamiento. Con mayorías relativas, por el contrario, aquélla se refuerza, oscila hacia su fortalecimiento.

No niego que esto influye, en ocasiones hasta mucho. Sin embargo, defiendo que, además de lo que acabo de apuntar en el párrafo anterior, el transcurso de los cuarenta años de vigencia de nuestra Constitución ha traído consigo unos factores que han hecho oscilar la centralidad del Congreso de los Diputados con, a mi limitado juicio, predominio de la tendencia a la reducción o debilitamiento de tal centralidad pregonada por las normas constitucionales.

Mantengo, pues, que el mayor o menor vigor de la centralidad parlamentaria y sus subsiguientes oscilaciones proceden, junto a un factor cambiante, como son las mayorías absolutas o relativas, a otros permanentes que han aparecido en el curso de las cuatro décadas transcurridas y que se han enraizado con mayor o menor fuerza en nuestro sistema parlamentario con independencia de la existencia de mayorías absolutas o relativas.

⁴ GARCÍA PELAYO, M.: *Escritos políticos y sociales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 70 y 71.

⁵ SAFRANSKI, R. *Tiempo*. Tusquets editores, Barcelona, 2017, p. 201.

III. FACTORES PERMANENTES QUE INFLUYEN EN LA OSCILANTE CENTRALIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

A. Sobre el estilo parlamentario

1. Llegué al Congreso de los Diputados en mi condición de Letrado de las Cortes en junio de 1977, exactamente el 1 de junio. La primera actuación profesional que cubrí fue la entrada de los nuevos diputados tras las elecciones generales del 15 de junio de 1977.

Quedé deslumbrado. Un nuevo mundo se abría ante mis ojos. Una de las cosas que más me sorprendieron fue el estilo que prevalecía en los parlamentarios recién incorporados a una Cámara democrática en España después de tantos años. Es decir, el conjunto de modos y formas del que hacían gala, tanto en sí como en las relaciones de unos con otros, aquellos nuevos diputados, muchos de ellos enfrentados ideológicamente, perseguidos política y personalmente hasta hacía bien poco, y más de uno con las huellas de una terrible guerra civil en su cuerpo y espíritu.

El estilo parlamentario era casi exquisito. Predominaba la actitud de respeto hacia el rival, fuera quien fuera. Esto se plasmaba en los modos de relacionarse –inclusivos, no excluyentes; conciliadores, no pugnaces como regla prevaleciente–, en las formas cómo se patentizaban estos modos –predominio del hablar respetuoso y considerado; educado y no soez–, e incluso en algo tan nimio, pero no carente de significación, en la forma de vestir y de mostrarse dentro de la Cámara.

Estas características del estilo parlamentario que acompañó al nacimiento de la Constitución de 1978 contribuyeron a conformar y fortalecer la centralidad parlamentaria. Y lo hicieron no solo formalmente; lo hicieron también en la dimensión sustancial. El buen estilo parlamentario beneficia la función de ejemplaridad y de liderazgo que la institución parlamentaria debe desempeñar en toda sociedad democrática.

2. La tendencia de que el estilo parlamentario vaya deteriorándose ha sido uno de los factores que han contribuido a que la oscilación de la centralidad parlamentaria no sea positiva en los años de vigencia de la Constitución de 1978.

En un proceso desencadenado ya hace unos años y acelerado en los últimos, la actitud generalizada de respeto hacia el rival como regla general se ha debilitado. Los modos de relacionarse entre rivales tienden a ser agrios y de enfrentamiento constante; en las formas de hablar en general y de dirigirse unos a otros empieza a despuntar con cierta indeseable frecuencia lo soez y desconsiderado; las formas de mostrarse en la Cámara comienzan a dejar de desear desde el punto de vista de la compostura debida y del respeto a los demás y a la Cámara. «Los comportamientos de algunos diputados desde que en enero de 2016 se estrenaron los nuevos partidos en el Congreso y su forma diferente de hacer política han provocado el hartazgo de algunas formaciones. PP, PSOE y Ciudadanos han elevado su protesta contra lo que consideran actitudes que sobrepasan los límites del decoro. Y han pedido que se preserve el respeto a las formas en la Cámara que representa a todos los españoles»⁶, se ha escrito en un periódico de gran difusión.

Mala tendencia es esta, muy perjudicial, en mi parecer, para la centralidad parlamentaria. No caigamos, pues, en el error de considerar que el estilo parlamentario afecta solo a formas insustanciales; afecta también a la sustancia parlamentaria y a su centralidad política.

B. Los medios personales y materiales

1. Planteamiento

No es necesario argumentar que disponer de medios personales y materiales adecuados es un factor que contribuye, más de lo que se suele pensar, a que la centralidad parlamentaria sea realidad.

Arranquemos afirmando que el notable incremento de tales medios que se ha llevado a lo largo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978 ha favorecido la centralidad del Congreso de los Diputados.

Cierto es que en este aspecto se partía de poco para una Cámara como la que diseñó en 1978. Valga un ejemplo de ello que me tocó vivir en mis muy primeros días de Letrado de las Cortes Generales. Corrían los primeros días de septiembre de 1977. Conocía al entonces joven diputado Virgilio

⁶ LORITE, A.: “Los leones del Congreso entran en el hemiciclo”. *El País*, viernes 7 de abril de 2017, p. 22.

Zapatero por motivos universitarios y porque su circunscripción electoral era Cuenca, donde yo había estado destinado como abogado del Estado hasta el mes de junio de aquel mismo año. Era tal la desorientación y la falta de medios materiales que se padecía entonces que Virgilio Zapatero, acogiéndose a la confianza amistosa que teníamos, se me acercó con expresión de sigilo y me preguntó: «Oye, tú me puedes decir dónde me pueden reembolsar unos gastos en los que he incurrido como diputado». La pregunta era reveladora de la desinformación, de la escasísima retribución de los parlamentarios de entonces y de lo rudimentario que era lo que con el tiempo ha llegado a ser la importante Administración parlamentaria del Congreso de los Diputados.

2. Los medios personales

El personal al servicio de la Cámara como uno de los instrumentos para hacer factible la centralidad parlamentaria.

En 1977, el Congreso de los Diputados contaba con una reducida, aunque muy competente, organización administrativa arracimada en torno al Secretario General de la Cámara, sin perjuicio de las funciones conferidas al Letrado Mayor de las Cortes Generales sobre todo en materia de personal.

Aunque ya se había dado alguno en la I legislatura, en la II se da el gran paso de dar cuerpo jurídico completo a la Secretaría General y aprobar el primer Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

A partir de ahí, el fortalecimiento de la Secretaría General como Administración prestadora de servicios a los órganos de la Cámara y a los diputados individuales ha corrido en paralelo al aumento de los funcionarios y del personal laboral de las Cortes Generales.

Según se lee en la correspondiente Memoria de la II legislatura⁷, los funcionarios de las Cortes Generales eran 384 en diciembre de 1982, y, al término de esta legislatura, en abril de 1986, 484, de los cuales 317 prestaban sus servicios en el Congreso de los Diputados.

⁷ *Memoria de la II legislatura (1982-1986)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 383 y 384.

Memoria de la VIII legislatura (2000-2004). Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 1417.

El incremento del personal funcional de las Cortes Generales en general y del Congreso de los Diputados en particular, aunque con vaivenes, ha seguido una línea ascendente.

Para no caer en el exceso, espiguemos solo unos datos. Al término de la VIII legislatura (marzo de 2008), el número de funcionarios de las Cortes Generales ascendía a 650⁸, de los que la mayor proporción desarrollaba su actividad en el Congreso de los Diputados (387)⁹, todo ello sin perjuicio de los funcionarios de la Administración del Estado destinados en esta Cámara y del personal laboral de ella¹⁰.

3. Los medios materiales

Junto a los personales, los materiales constituyen un medio importante para que la centralidad parlamentaria no se quede en una mera proclamación formal.

El incremento de los medios materiales en los cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978 ha sido muy apreciable.

Empecemos por los edificios que albergan la actividad del Congreso de los Diputados.

En junio de 1977 los funcionarios nos apretábamos en muy pocos despachos, los diputados no tenían casi ni donde sentarse al margen de su escaño, los grupos parlamentarios contaban con muy reducidas dependencias, todo ello a pesar del edificio de la primera ampliación, levantado sobre el solar sobre el que se situaba el palacio del duque de Híjar, que ocupó por unos días el Senado hasta desplazarse a su edificio histórico en la plaza de la Marina Española. Tardó en llegar el edificio de grupos parlamentarios que ocupó un ángulo de la plaza de las Cortes número 9, pues fue inaugurado por los Reyes de España el 6 de diciembre de 1984.

⁸ *Memoria de la VIII legislatura (2000-2004)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 1417.

⁹ *Memoria de la VIII legislatura (2000-2004)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 1419.

¹⁰ *Memoria de la VIII legislatura (2000-2004)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, pp. 1419 y 1420.

Pero las necesidades eran acuciantes. Después de desechar la reprobable idea de trasladar la sede del Congreso de los Diputados a otros lugares que permitieran grandes espacios, se abordó la segunda y más notable ampliación de la sede parlamentaria. Fue muy discutida, ya que, para extenderse hasta la carrera de San Jerónimo hubo que demoler una importante muestra del llamado caserío madrileño. Esta segunda ampliación, que supuso un considerable avance en la mejora de medios materiales para el desarrollo de la actividad parlamentaria, fue inaugurada por los Reyes de España el 6 de diciembre de 1994.

Pero si este avance fue enorme, no fue el último. No muchos años después el Patrimonio del Estado adquirió, cedió y rehabilitó para fines parlamentarios los edificios de la Carrera de San Jerónimo números 36 a 40 y Santa Catalina número 4, que habían sido ocupados respectivamente por el Banco Exterior de España y el Banco de Crédito Industrial. Fueron inaugurados como edificios al servicio de la Cámara el 1 de junio de 2006.

4. El Presupuesto

El Presupuesto del Congreso de los Diputados refleja la progresión de los medios personales y materiales de esta Cámara en beneficio de su centralidad política.

El Presupuesto de 1979 de esta institución ascendía a 1.243.226 (miles de) pesetas, según consta en el resumen general por capítulos, artículos y servicios, página 2 del documento presupuestario del correspondiente año.

En el Presupuesto de 1982 se dio un paso importante en pro de la dotación de medios de la Cámara. Según se aprecia en el correspondiente estado de la letra A, resumen general por capítulos y servicios, página 1, el Presupuesto del Congreso de los Diputados para dicho ejercicio ascendió a 1.842.070 (miles de) pesetas, extremo remachado en la página 9 de tal documento.

La sección 02, Cortes Generales, de los Presupuestos Generales del Estado de 1990 siguió el camino de mayores dotaciones en favor del Congreso de los Diputados. El servicio 02, Congreso de los Diputados, recoge el Presupuesto de esta Cámara para dicho ejercicio: 5.094.721 (miles de) pesetas conforme se lee en la página 50 de dicho documento.

La trayectoria de incremento presupuestario en favor del Congreso de los Diputados se acentuó con la incorporación de la segunda ampliación y las mayores dotaciones de personal al servicio directo de la Cámara y de los grupos parlamentarios. El ejemplo es claro. En la página 40 del resumen general orgánico económico del Presupuesto de gastos de los Presupuestos Generales del Estado de 2001 se lee que el servicio 02.02, es decir, el propio del Congreso de los Diputados, se eleva a 8.768.145 (miles de) pesetas.

Un nuevo salto es muy apreciable en los Presupuestos Generales del Estado para 2006, salto impulsado, entro otros extremos, por la última oleada de incorporación de edificios al complejo parlamentario. En la página 358 de los Presupuestos Generales del Estado, sección 02, Cortes Generales, estado de gastos, figura como Presupuesto de gastos de la Cámara a la que nos referimos la cantidad de 85.517.000,40, ahora ya en euros.

5. Conclusión

Es muy difícil ejercer la centralidad parlamentaria sin los medios personales y materiales suficientes. Sentado lo anterior, la tendencia de fortalecimiento de los medios personales y materiales a la que hemos asistido en los cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978 ha beneficiado el sentido ascendente de la centralidad política del Congreso de los Diputados.

C. Los cauces procedimentales del ejercicio de la centralidad parlamentaria

1. Introducción

Para que el Congreso de los Diputados pueda ejercer debidamente la centralidad política de la que es investido por la Constitución es preciso también que se dote de los cauces adecuados a tal fin. Dicho con otras palabras, es menester que cuente con un Reglamento que favorezca el ejercicio de dicha centralidad y no la obstaculice.

El vigente Reglamento del Congreso de los Diputados fue aprobado el Pleno de esta Cámara en las sesiones del 9 y 10 de febrero de 1982. Choca que, a pesar del tiempo transcurrido y de varios balbuceos de reforma

sustancial o aprobación de uno nuevo, la institución parlamentaria que nos ocupa se rija en lo fundamental por un mismo texto bastante de espaldas, sin ir más lejos, a la evolución de su actividad y de las necesidades de mejora o adaptación que tan prolongado tiempo haya puesto de manifiesto¹¹.

Agrava esta situación perjudicial para la centralidad del Congreso de los Diputados que el Reglamento de 1982 tenga como precedente el Reglamento provisional de 17 de octubre de 1977, que heredó por inercia e inexperiencia ciertos resabios de las Cortes orgánicas referidos principalmente al enfriamiento del control sobre el ejecutivo y a imperfecciones de los procedimientos legislativos.

Esta idea general se plasma en aspectos concretos de los que espigo los, a mi juicio, más importantes. Es ocioso recordar que lo que expongo a renglón seguido son opiniones meramente personales sometidas a cualesquiera otra mejor fundada, si bien opiniones basadas en una dilatada experiencia profesional en el Congreso de los Diputados y en una fuerte y entusiasta vocación de servicio a tan señera institución democrática.

2. La desvirtuación de los debates de totalidad

El debate de totalidad de las enmiendas de esta misma naturaleza permite, con arreglo a las normas que lo regulan (artículo 112 del Reglamento) y el modo con el que tiene lugar en la realidad, una exposición de la posición inicial de los grupos parlamentarios, a lo que acompaña la debida publicidad.

Sin embargo, la regla general rectora de la competencia orgánica para conocer de los proyectos de ley es la de la competencia legislativa plena de las Comisiones por la vía de la presunción. Como la transparencia y debida publicidad se reducen en el debate legislativo en las Comisiones del Congreso de los Diputados con respecto al Pleno, si no hay debate de totalidad los grupos parlamentarios pierden una oportunidad notable para que sus opiniones se transparenten a través del adecuado eco.

¹¹ Desde su aprobación, el Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido objeto de nueve reformas. La gran mayoría afectan a su artículo 46.1, relativo al número y denominación de las Comisiones de la Cámara o a aspectos muy concretos.

Esto está conduciendo en la práctica a una utilización en ocasiones abusiva y desproporcionada de las enmiendas de totalidad con el fin de forzar el correspondiente debate de totalidad.

En esta realidad se sustenta la siguiente opinión: la regla general de que se presume el acuerdo del Pleno de la Cámara para delegar la competencia legislativa plena en las Comisiones debería suprimirse por perjudicial para la centralidad parlamentaria, por lo que debe ser sustituida por la necesidad de acuerdo expreso en tal sentido con la adecuada motivación.

3. El deficiente trabajo de las Ponencias

El trabajo de la ponencia a la que se refiere el artículo 113 del Reglamento¹² ha sufrido una honda transformación negativa a lo largo de los años. Hoy si consultamos el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, advertiremos que ha evolucionado desde un texto en el que se analizaba cada enmienda con expresión de las razones para su aceptación o rechazo –ejemplo claro de esto es el informe de la ponencia del proyecto de ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1978. Dejo constancia de que el Letrado de las Cortes Generales que principalmente asesoró a la Ponencia fue don Fernando Sáinz de Bujanda– a un texto casi sin contenido en el que no es infrecuente la carencia de adecuada justificación de lo que se hace.

Se perjudica, pues, la transparencia en su meollo más esencial: en la motivación, en la explicación de posiciones y pareceres que después han de merecer la pertinente publicidad para que puedan llegar a los ciudadanos.

El espacio para el estudio, negociación y pacto, en su caso, cuyo resultado merece publicidad posterior suele ser sustituido por el arcano de las negociaciones extraparlamentarias o las instrucciones procedentes de los «covachuelas» ministeriales, que suelen ser más dueñas que en otros tiempos del proyecto de ley y sus posibles modificaciones. Los grandes perjudicados

¹² Según el artículo 113.1 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados: «Finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de quince días».

de todo esto son la centralidad de la institución parlamentaria con carácter general y el principio de transparencia más en particular.

Según veo yo las cosas, hay que volver a recuperar el espacio de la ponencia dentro del procedimiento parlamentario en el Congreso de los Diputados para que de este modo pueda volver a ser un terreno apropiado para el estudio y la integración de intereses, extremo que requiere encontrar el lapso temporal imprescindible a tal efecto, del cual la ponencia está cada vez más desposeída tal y como el procedimiento parlamentario tiende a desarrollarse hoy en desdoro de la centralidad política del Congreso de los Diputados.

4. El uso inadecuado de las facultades de ordenación de los debates

«Concluido el informe de la Ponencia, comenzará el debate en Comisión, que se hará artículo por artículo. En cada uno de ellos podrán hacer uso de la palabra los enmendantes al artículo y los miembros de la Comisión», según el artículo 114.2 del Reglamento de continua referencia.

El debate en la Comisión, a pesar de lo que se lee en las normas reglamentarias y en la publicidad y las publicaciones que merecen sus sesiones, está incluso abierto a los medios de comunicación social.

Sin embargo, esta medida, que favorece la centralidad parlamentaria, se ve dañada por otras que con cierta frecuencia la vacían de contenido.

Al abrigo de un uso en mi parecer rechazable de las facultades de ordenación de los debates que el artículo 73.2 del Reglamento de la Cámara¹³ confiere tanto al Presidente de ésta como al de la Comisión, se suele abandonar el debate «artículo por artículo» según dispone el artículo 114.1 del mismo cuerpo reglamentario en beneficio del tratamiento por

¹³ El artículo 73.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone: «Lo establecido en el presente Reglamento para cualquier debate se entiende sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate y las votaciones, oída la Junta de Portavoces, y, valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias de Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario».

bloques que agrupen capítulo, títulos... y hasta de una sola intervención por grupo parlamentario.

El uso inadecuado de las facultades presidenciales de ordenación de los debates en el sentido indicado desemboca en que estos tienden a transformarse en casi una repetición del debate de totalidad, y que, por ende, las referencias a enmiendas en concreto o sean escasas, y, si existen, sean vagas e imprecisas, lo cual impide o dificulta mucho conocer debidamente las posiciones motivadas de los distintos grupos parlamentarios. En bastantes oportunidades esta situación, además, es reveladora de que el diputado obra en función de las instrucciones que recibe del «ministerio –propietario del proyecto de ley» o del grupo parlamentario correspondiente, y que su capacidad y su fuerza política se agotan en el traslado o poco más de lo que le dictan extraparlamentariamente.

En palabras apretadas, por muchos medios publicitarios que instrumenten, si no hay adecuado debate y expresión de ideas no es muy difícil pasar de la mera satisfacción formal de la de transparencia y la adecuada deliberación a la sustancial y material que es requerida en un auténtico régimen político en el que la institución parlamentaria sea la central.

5. Los debates en pleno repetitivos

Si ha mediado avocación expresa del Pleno, algo que constituye la excepción, el proyecto de ley, una vez emitido el dictamen por la Comisión, ha de regresar con las enmiendas mantenidas al primero de estos órganos parlamentarios.

Estaríamos así ante un resquicio para centrar la explicación y el debate en ciertas enmiendas que merecieran la atención en beneficio, entre otros extremos, de la transparencia.

Pero en la práctica lo que suele suceder es una nueva reproducción de lo dicho en el debate de totalidad en una sola intervención por grupo, y, por tanto, con tendencia a generalidades e inconcreciones nada beneficiosas para la centralidad parlamentaria.

6. El uso impropio del procedimiento legislativo especial de lectura única

El apartado 1 del artículo 150 del Reglamento de continua mención fija el presupuesto reglamentario determinante para proceder por la vía del procedimiento de lectura única, a saber: «Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única».

Las consecuencias son fijadas por los apartados 2 y 3 de este último precepto. El primero señala: «Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación»; el segundo añade: «Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado».

Por elementos de la naturaleza hemos de considerar el tiempo, es decir, la urgencia, y el juicio político que la iniciativa merezca a los distintos grupos parlamentarios, que debe ser el propio del consenso, concepto indeterminado que ha de ser entendido no como unanimidad, pero sí como mayoría muy predominante. Por simplicidad hemos de entender sencillez tanto en su formulación como en su contenido político y jurídico.

Siempre que los límites configurados por el artículo 150.1 del Reglamento en cuestión se apliquen correctamente, el procedimiento especial de lectura única es razonable y muy conveniente para los supuestos previstos, que, además, admiten una amplia discrecionalidad interpretativa.

El problema, del que viene un tajo importante en perjuicio de la centralidad parlamentaria, es que en ciertos momentos se ha abusado de este procedimiento parlamentario sacándolo de sus cauces naturales.

Pongamos algunos ejemplos de lo que mantengo. A pesar de que no concurrían propiamente los elementos habilitantes a los que me referí antes, fueron tramitados por la vía de la lectura única el proyecto de ley orgánica por la que se modificaba la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que desembocó en la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, y nada menos y nada más que la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución.

A esto hay que sumar más cercanamente la tramitación de la proposición de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, que culminó en la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre.

En suma, el uso fuera de sus límites naturales del procedimiento legislativo de lectura única en ciertas oportunidades ha traído consigo un cercenamiento de la centralidad del Congreso de los Diputados en ocasiones importantes.

7. El abuso del decreto-ley

No entro en cuestiones generales atinentes a la regulación del decreto-ley plasmada en el artículo 86 de la Constitución.

Como señaló MANUEL ARAGÓN REYES en su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España: «De todos modos, lo que resulta claro es que las precauciones establecidas por el artículo 86 CE mostraban la voluntad constituyente de que el decreto-ley fuese un instrumento de uso claramente restringido, una norma de tipo excepcional que nunca podría convertirse en un modo ordinario de legislar, puesto que la potestad legislativa se atribuye de modo general a las Cortes (art. 66.2 CE) y no al Gobierno, que, además de la potestad reglamentaria (art. 97 CE), tiene una amplia capacidad, por delegación de las mismas Cortes, para dictar decretos con fuerza de ley (decretos legislativos)»¹⁴.

MANUEL ARAGÓN REYES y LUIS MARTÍN REBOLLO han realizado un minucioso estudio relativo al uso de los decretos-leyes desde la vigencia de la Constitución de 1978¹⁵.

¹⁴ ARAGÓN REYES, M.: *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional, discurso leído el día 6 de abril de 2016 en el acto de recepción pública como Académico de Número*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2016, pp. 26 y 27.

¹⁵ M. ARAGÓN REYES, *op. cit.* También, MARTÍN REBOLLO, L. “Uso y abuso del decreto-ley (un análisis empírico)”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 174, 2015, pp. 23-92.

El primero de estos autores concluye lo siguiente amparado en su análisis estadístico: «De estos datos se derivan varias conclusiones. La primera es que desde 1979 hasta ahora (datos cerrados al 30 de noviembre de 2015), frente a 1.452 leyes ordinarias y 341 leyes orgánicas, se dictaron 518 decretos-leyes, es decir, que los decretos-leyes alcanzaron una cifra equivalente al 29% de toda la legislación parlamentaria (incluyendo la orgánica), y el 35,7% si solo los comparamos con leyes ordinarias. Y la pregunta consiguiente es: ¿acaso hubo tantos casos de “extraordinaria y urgente necesidad”, como impone el artículo 86.1 CE? La respuesta es que indudablemente no, lo que se verifica al analizar el objetivo de la mayoría de los decretos-leyes, que, de ninguna manera, cumplieran con ese requisito. La segunda conclusión es que ese porcentaje de decretos-leyes ha ido aumentando desde 2008, pues de entonces a ahora (datos cerrados al 30 de noviembre de 2015), se dictaron 133 decretos-leyes frente a 243 leyes ordinarias y 67 leyes orgánicas, lo que significa que en ese período los decretos-leyes alcanzaron una cifra equivalente al 42% de toda la legislación parlamentaria (incluidas las leyes orgánicas) y el 55,7% si solo los comparamos con las leyes ordinarias. Y si acudimos a los datos de los últimos cinco años (de enero de 2011 a 30 de noviembre de 2015) la progresión aumenta: 99 decretos-leyes frente a 166 leyes ordinarias y 53 leyes orgánicas, lo que significa que, si se incluyen las leyes orgánicas, la cifra de decretos-leyes se eleva hasta el 45,2% comparándose con toda la legislación parlamentaria, y si solo se tienen en cuenta las leyes ordinarias el porcentaje llega a alcanzar la impresionante cifra de 59,6%.

«Las premonitorias alarmas de algunos autores, en los años ochenta, sobre el abuso de los decretos-leyes que podría derivar de una laxa interpretación constitucional del artículo 86.1 CE se han visto al día de hoy confirmadas y aumentadas»¹⁶.

No es preciso argumentar, por su evidencia y las características de este trabajo, cómo esta tan criticable tendencia ha sido dañina para la centralidad parlamentaria.

¹⁶ M. ARAGÓN REYES, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

8. Las limitaciones del Gobierno al ejercicio de la potestad legislativa presupuestaria

Según el artículo 134.5 de la Constitución: «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario», «literalidad que –como señala FRANCISCO ESCRIBANO– nos permitió hace más de treinta años apuntar que el marco temporal de este mandato normativo no es otro del que se suele conocer como el momento de la ejecución de los Presupuestos o, para ser más precisos, durante el desarrollo de esa ejecución o, lo que es lo mismo, el ámbito temporal que, en la normalidad de los casos, acontece entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del ejercicio económico al que hace referencia el documento presupuestario»¹⁷.

Sentado lo anterior, la extensión de la capacidad de vetar enmiendas por razón de aumento de gasto o disminución de ingreso durante la fase de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado ataca la centralidad política del Congreso de los Diputados en favor de la del Gobierno, además de ir en contra del tenor literal de la previsión constitucional y su espíritu, según quedó plasmado en el correspondiente debate durante la tramitación de la Constitución. Por estas razones y por el uso reiterado del que Gobiernos de todos los colores han hecho uso de la discutible potestad presupuestaria impeditiva, contenida en el artículo 133.3 y 4 del Reglamento del Congreso de los Diputados que confirman la persistencia de esta potestad durante la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, la centralidad política de la Cámara se ha visto a veces socavada en un aspecto tan sustancial como es el del ejercicio de la potestad legislativa en materia presupuestaria.

9. El control del Gobierno en funciones

El control del Gobierno en funciones es un tema poco tratado científicamente que ha cobrado una notable actualidad durante la etapa política en la que permaneció un Gobierno tanto tiempo en funciones.

¹⁷ ESCRIBANO, F.: “Los límites gubernamentales al ejercicio de la competencia legislativa por las Cortes: Un supuesto de extralimitación del ejercicio de la competencia gubernamental”. *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 173, pp. 2017, p. 21.

Equilibrado y congruente con la centralidad parlamentaria me parece el criterio reflejado en el informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 19 de enero de 2016, según el cual: «En la medida en que el Gobierno en funciones conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de iniciativas de control y de información (preguntas, interpelaciones, comparecencias y solicitudes de informe) que pudieran plantearse, siempre referidas al ejercicio de las funciones que el artículo 21 de la Ley del Gobierno confiere a éste cuando está en funciones». La Mesa de la Cámara procedió siguiendo este criterio, el Gobierno se opuso alegando que «el Gobierno que responde ante las Cámaras es solo el Gobierno que goza de la confianza del Congreso»¹⁸, y todo acabó en un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional admitido a trámite por providencia de 9 de junio de 2016 pendiente de resolución.

Adelanto que, a mi juicio, va en contra de la centralidad parlamentaria e impone una oscilación negativa de ella que el Gobierno en funciones quede al margen de todo control del Congreso de los Diputados.

Este problema puede enturbiarse con toda clase de argumentos más o menos consistentes, pero ninguno tan fuerte como que es ontológicamente inadmisibile en un régimen como el nuestro que un Gobierno escape del control parlamentario de las funciones que ejerza, por muy cercenados que hayan quedado por su situación de precaria transitoriedad, sin entrar en más detalle, algo que desaconseja las características de este trabajo; la esencia, la más pura esencia parlamentaria y su centralidad así lo imponen. Como se ha recordado recientemente con respecto al tema específico que ahora nos

¹⁸ Sin embargo, como manifiesta HERREROS LÓPEZ, J. M.: “Algunas consideraciones sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones”. Comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España [en prensa], pp. 15 y 16: «Aun cuando no exista relación de confianza entre un Parlamento nacido de nuevas elecciones y el correspondiente Gobierno en funciones, éste continúa, aunque sea con limitaciones, realizando acciones de Gobierno y puede, con la debida prudencia y justificación, tomar decisiones que impliquen opción política. Es más, la propia Ley del Gobierno prevé que el Gobierno en funciones pueda adoptar otras medidas distintas al despacho ordinario de los asuntos públicos por razones de urgencia y de interés general.

En consecuencia, el Gobierno en funciones debe estar sujeto al control parlamentario, aunque éste sea un control menos intenso y guarde la debida proporcionalidad con las limitaciones que la ley impone al Ejecutivo en funciones».

ocupa: «La característica esencial en un sistema constitucional está en la limitación del poder y muy especialmente en que la actividad gubernamental está sujeta a límites»¹⁹.

10. La falta de flexibilidad de las interpelaciones y preguntas como instrumentos de control

El Reglamento del Congreso de 1982 fue un fruto aventajado, singularmente en el terreno del control, del llamado parlamentarismo enfriado. Los instrumentos de control, en especial las interpelaciones y las preguntas tanto en Pleno como en Comisión (artículos 180 y siguientes de aquel Reglamento), aparecen sometidas a bastante rigidez procedimental que las suele alejar de la inmediatividad tan pertinente en esta clase de medios de control.

Esto no ha favorecido el ejercicio de la centralidad parlamentaria en el campo al que me refiero en este momento y ha impulsado su oscilación negativa.

Un paso adelante para paliar esta situación fue la pronta Resolución de la Presidencia sobre el desarrollo del artículo 188 del Reglamento del Congreso de los Diputados aprobada el 12 de enero de 1982.

Este paso no ha tenido la continuidad de otros que podrían haber venido con la tan necesaria reforma del Reglamento de la Cámara o aprobación de uno nuevo. Mientras tanto, la actual regulación del control parlamentario entraña en ciertas oportunidades un obstáculo para la efectividad de la centralidad política del Congreso de los Diputados, principalmente por no beneficiar la inmediatividad de la acción parlamentaria.

IV. CONCLUSIONES

Llega el momento de sintetizar algunas conclusiones en las que culminan las argumentaciones solo esbozadas hasta aquí.

La centralidad del Congreso de los Diputados es uno de los sólidos cimientos sobre el que se construye la Constitución de 1978.

¹⁹ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I.: “El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 35 (diciembre 2016), p. 42.

En los cuarenta años de vigencia de nuestro texto constitucional esta centralidad ha sufrido oscilaciones, que normalmente se han atribuido a la existencia o no de mayorías absolutas.

Sin embargo, hay otros factores que, además del que acabo de señalar, contribuyen, y no poco, a que las oscilaciones de la centralidad parlamentaria sean en sentido positivo o negativo.

El progresivo aumento de los medios personales y materiales al servicio de la Cámara ha favorecido indudablemente su centralidad. Otros factores a los que he hecho mención específica (inoperancia de las ponencias, excesos de la lectura única, deficiencias del procedimiento parlamentario, insuficiencias de ciertos instrumentos de control, abuso de los decretos-leyes, amplitud indebida de las potestades gubernamentales de veto presupuestario) han contribuido, al margen de la existencia o no de mayorías absolutas, a que las oscilaciones de la centralidad del Congreso de los Diputados hayan sido en sentido negativo y en perjuicio, por ende, del espíritu de la Constitución de 1978.

Si se quiere que el espíritu y sentido último de la Constitución de 1978 se recupere con plenitud deberían subsanarse estas deficiencias alumbradas a lo largo de cuarenta años y que son perjudiciales para la centralidad política que aquella quiso para el Congreso de los Diputados.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I.: “El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 35 (diciembre 2016), pp. 23-44.
- CAMPS, V.: *Elogio de la duda*. Arpa, Barcelona, 2016.
- ESCRIBANO, F.: “Los límites gubernamentales al ejercicio de la competencia legislativa por las Cortes: Un supuesto de extralimitación del ejercicio de la competencia gubernamental”. *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 173, pp. 2017, pp. 17-32.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Derecho Constitucional. La centralidad del Parlamento*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.
- FRAIJÓ, M.: “¿Adiós al alma?”. *El País*, viernes, 14 de abril de 2017.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Escritos políticos y sociales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

- HERREROS LÓPEZ, J. M.: “Algunas consideraciones sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones”. Comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España [en prensa].
- LORITE, A.: “Los leones del Congreso entran en el hemiciclo”. *El País*, viernes 7 de abril de 2017.
- MARTÍN REBOLLO, L “Uso y abuso del decreto-ley (un análisis empírico)”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n ° 174, 2015, pp. 23-92.
- Memoria de la II legislatura (1982-1986)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- Memoria de la VIII legislatura (2000-2004)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.
- SAFRANSKI, R. *Tiempo*. Tusquets editores, Barcelona, 2017.

LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Carlos GUTIÉRREZ VICÉN
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados se ha convertido en una verdadera asignatura pendiente, tal y como puedan ser la reforma del Senado, la modificación del régimen constitucional en cuanto a la sucesión de la Corona o la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales que para regir las sesiones conjuntas de ambas Cámaras prevé el artículo 72.2 de la Constitución.

Este artículo pretende contribuir al homenaje que el Nº 100 de la Revista de las Cortes Generales quiere hacer a la Constitución de 1978 en el XL Aniversario de su promulgación. Se trata de exponer la líneas generales en las que se enmarca la reforma del Reglamento del Congreso, destacando el contraste entre el deseo manifestado prácticamente por todos los grupos políticos con representación parlamentaria de llevar a cabo una completa modificación del Reglamento y la falta de éxito en todos los intentos de conseguirlo, analizando las dificultades para lograrlo y recogiendo las distintas reformas parciales aprobadas hasta la fecha.

Palabras clave: Reforma, Reglamento, Congreso de los Diputados, Grupos políticos, Representación, Reforma parcial, Procedimiento de reforma, Reserva reglamentaria, Control de constitucionalidad.

ABSTRACT

The reform of the Regulation of the Congress of Deputies has become a true pending subject, such as the reform of the Senate, the modification of the Constitutional Regime concerning the Succession to the Crown or the approval of the Regulation of the Spanish Constitution to regulate the joint sessions of both Chambers.

The present article aims to contribute to the tribute made to the Constitution of 1978 on the occasion of the 40th Anniversary of its enactment. It intends to draw the general guidelines that constitute the frame works for the reform of the Regulation of the Congress. The article highlights the contrast between the willingness to fully modify the Regulation, expressed by almost every political group with parliamentary representation, and the lack of success in every attempt to achieve. In this regard, it analyses the difficulties to make it possible, and gathers the different partial reforms which have been approved until the present day.

Keywords: Reform, Regulation, Congress of Deputies, Political group, Representation, Partial reform, Reform procedure, Government's power statutory regulations

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PROCEDIMIENTO DE REFORMA: ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO. 1. *Antecedentes*. 2. *Derecho Comparado*. III. PROCEDIMIENTO DE REFORMA. IV. POSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO, RESERVA REGLAMENTARIA Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. V. REFORMAS PARCIALES E INTENTOS DE REFORMA GLOBAL. 1. *Reformas parciales*. 2. *Reforma global*. VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Es un hecho notorio que el cuadragésimo aniversario de la Constitución coincide con una etapa de profundos cambios en nuestro país. En poco tiempo hemos vivido experiencias que hace unos años nos hubieran parecido hipótesis de laboratorio, más propias de la política-ficción que de la realidad cotidiana o probable.

Así, por ejemplo, la fallida XI Legislatura y el año 2016 (en el que tuvieron lugar hasta tres sesiones de investidura) o la aprobación de una moción de censura por primera vez en nuestra experiencia constitucional el 1 de junio de 2018, no son sino el reflejo de la ruptura del sistema bipartidista de alternancia en el Gobierno con un Parlamento muy fragmentado como, por otra parte, está sucediendo en toda Europa.

La división se manifiesta, asimismo, en lo que se refiere al modelo de distribución territorial del poder llegando a la puesta en marcha del mecanismo previsto en el artículo 155, a raíz de la declaración unilateral de independencia formulada en el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, con todas las peripecias posteriores a la celebración de las elecciones del 21 de diciembre de 2017. Acontecimientos en los que algunos han querido ver el agotamiento del modelo del Estado autonómico diseñado en el título VIII y la necesidad de su modificación.

Y finalmente, también en cuanto a la propia reforma de la Constitución, conviven las propuestas de modificación parcial con las voces de quienes pretenden una completa sustitución de la misma. Desde esta última perspectiva no falta quien cuestione lo que se considera una interpretación ingenua, idílica, y a la postre falsa, de la etapa conocida como “la Transición” que se habría ido transmitiendo de forma acrítica desde entonces.

Si, como decía Jefferson, una “generación viviente” dura diecinueve o treinta y cuatro años, habrían transcurrido algo más de una o dos generaciones, respectivamente, con un derecho consolidado a reformar la Constitución de 1978.¹ Yo pertenezco a una de ellas pues entonces tenía

¹ En la famosa carta que Thomas Jefferson escribió a James Madison desde París el 6 de septiembre de 1789, en plena Revolución Francesa, se contenía su célebre negativa a una Constitución perpetua que concluía con la afirmación: “Every constitution then, and every

catorce años y aunque, como es lógico a esa edad, ni yo ni la mayoría de mis amigos poníamos en el primer lugar de nuestras preocupaciones las cuestiones de política nacional, pronto comprendimos el significado que la Constitución tenía en la Historia de España. Más tarde, en la Facultad de Derecho o preparando las consabidas oposiciones, fuimos testigos de los importantes cambios que en poco tiempo permitió y así se asentó entre nosotros un fundado respeto, tanto por aquella época, como por el sistema constitucional a que dio lugar.

Los años posteriores no han hecho sino confirmar esta opinión que es, por otra parte, poco original, pues las valoraciones positivas han sido muy numerosas desde las manifestaciones sobre su calidad técnica, hasta las que se han centrado en el hecho de que ha permitido uno de los más largos períodos de paz y estabilidad en nuestra convulsa historia constitucional. La mejor muestra de esa calidad es el tiempo de su vigencia sin apenas modificaciones, pues, como es sabido, la Constitución española se ha reformado tan sólo en dos ocasiones. Y, si se quiere, también es un buen indicio del sólido diseño constitucional de las instituciones su resistencia a las distintas pruebas a las que hacíamos referencia al comienzo, que han constituido un auténtico “test de estrés” del que han salido, como ha ocurrido con el Parlamento, notablemente reforzadas.²

Sin embargo, es evidente que este juicio no es unánime ni tiene por qué ser compartido. Especialmente por aquellas generaciones de españoles que no aprecian mayores méritos en el establecimiento de un régimen democrático ya que nacieron y se criaron en uno de ellos, rodeados además

law, naturally expires at the end of 19 years”. Una generación abarcaría pues un período de 19 años. Sin embargo, en la carta que dirigió al Doctor Richard Gem el 9 de septiembre siguiente, entendía que este período debía ser de 34 años, considerando que este era el plazo máximo por el que se podían adquirir deudas.

El texto completo de ambas cartas en *The papers of Thomas Jefferson*. Princeton University. Disponible en: <https://jeffersonpapers.princeton.edu>.

² Algún autor ha hablado ya del “gran cambio”. Así, JOSÉ PABLO FERNÁNDEZ. La década del gran cambio. El camino hacia el cuatripartidismo en España. Edit. Biblioteca Nueva, S.L. Madrid, 2018, que desde una perspectiva sociológica analiza la evolución de los resultados electorales desde el inicio de la crisis en la IX Legislatura hasta las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 en que se produce lo que llama la “materialización del cambio” y que podría resumirse en la ruptura del bipartidismo y la aparición de un nuevo panorama con cuatro partidos protagonistas principales de la escena política nacional.

de Estados en los que la ausencia de libertad es, ciertamente, una excepción. Un buen resumen del variopinto panorama de opiniones al respecto se manifestó en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados del día 17 de octubre de 2017, con ocasión de la discusión de una Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a impulsar la celebración el 6 de diciembre de 2018 del Cuadragésimo Aniversario de la Constitución española de 1978. Y una iniciativa similar, la moción por la que se insta al Gobierno a impulsar las medidas necesarias para la celebración el 6 de diciembre de 2018 del 40 aniversario de la Constitución, fue aprobada en el Senado el 22 de noviembre de 2017.³

En todo caso, nuestro propósito ahora es sumarnos al homenaje que este Número Extraordinario (nº 100) de la Revista de las Cortes Generales

³ La defensa corrió a cargo del Sr. Posada Moreno (Grupo Parlamentario Popular), para quien se trata de la conmemoración de un hecho transcendental en nuestra historia, pues la Constitución “ha brindado a España el período de estabilidad democrática más prolongado de nuestra historia reciente, ha propiciado que España alcance cotas de progreso y bienestar homologables a las de los países más prósperos de Europa y ha ofrecido un fundamento sólido para progresar juntos y para dotarnos de un espacio de convivencia que todos los españoles pudiéramos compartir”. Frente a ello el representante del Grupo Mixto, Sr. Xuclà i Costa, afirmó que a pesar de que en 1978 su partido estuvo en el consenso constitucional hoy entiende que no hay nada que celebrar ya que para él existe una “incapacidad de la política española de afrontar las reformas de los marcos constitucionales en su momento”. Por su parte, el representante del Partido Nacionalista Vasco, Sr. Legarda Uriarte, tampoco ve motivos para la celebración “en coherencia con la postura de abstención que mantuvo en aquel referéndum del año 1978”. Para el Sr. Villegas Pérez, (Grupo Parlamentario de Ciudadanos), en cambio, “hay motivos para la celebración, pero también para la reflexión y para las reformas (...) Hace falta actualizar, modernizar y reformar nuestro modelo de convivencia para que esos mismos valores y principios vuelvan a brillar”. Mientras que para el Sr. Monereo Pérez, del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, “mitificar, idealizar la Constitución es un inmenso error, en primer lugar, porque no fue verdad, y en segundo lugar, porque fue muy duro y hasta terrible” y aseguraba que “cada etapa política debe ganarse a los jóvenes de su generación”. Finalmente, para el Sr. Cámara Villar, (Grupo Parlamentario Socialista) pese a los logros de la Constitución, “debido al inexorable paso del tiempo y a la crisis económica, social, política, institucional y territorial que estamos viviendo, necesita ser reformada”.

La Proposición no de Ley fue finalmente aprobada con 237 votos a favor, 74 en contra y 5 abstenciones.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 2017, nº 78, págs. 24 y ss.

Los debates sobre la moción del Senado que reflejaron posturas similares pueden consultarse en el Diario de Sesiones de esta Cámara. Núm. 50, de 22 de noviembre de 2017, págs. 131 y ss.

quiere hacer al cuadragésimo aniversario de la Constitución examinando la evolución durante este período de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Cuestión aparentemente menor que, sin embargo, se ha convertido en una verdadera asignatura pendiente, tal y como puedan ser la reforma del Senado, la modificación del régimen constitucional en cuanto a la sucesión en la Corona o, más cercana a la nuestra, la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales que para regir las sesiones conjuntas de ambas Cámaras prevé el artículo 72.2 de la Constitución. Como en todos estos casos, resulta curioso el contraste entre el deseo manifestado prácticamente por todos los grupos políticos con representación parlamentaria de llevar a cabo una reforma completa del Reglamento del Congreso de los Diputados y la falta de éxito en todos los intentos al respecto.

Es llamativo, en cambio, que se hayan aprobado numerosas reformas parciales (un total de trece) y ninguna de ellas haya permitido introducir más cuestiones que las concretamente pactadas para asuntos muy limitados y particulares. Para entender este resultado, en cierto modo frustrante, debe partirse del procedimiento agravado que está previsto para las reformas reglamentarias, lógica consecuencia de su procedimiento de aprobación.

II. PROCEDIMIENTO DE REFORMA: ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO

El establecimiento de un procedimiento específico dotado de especial rigidez para la reforma de los Reglamentos parlamentarios es una consecuencia lógica de la exigencia de algunos requisitos agravados para su aprobación. En efecto, el artículo 72 de nuestra Constitución determina en la proposición final del apartado primero que: “Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá mayoría absoluta”.

En desarrollo de esta exigencia la disposición final segunda del Reglamento del Congreso configura dicho procedimiento por remisión al de las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso, reiterando la exigencia de una votación final de totalidad que reciba la aprobación de la mayoría absoluta; es decir, de al menos la mitad más uno de los diputados.

Por su parte, el artículo 196 del Reglamento del Senado sigue una pauta similar al declarar de aplicación a las propuestas de reforma del Re-

glamento lo dispuesto en él para las proposiciones de ley. Aunque, con un desarrollo algo más extenso, incluye un “trámite de admisión” por el Pleno de la Cámara y la remisión, una vez superado éste, a la Comisión de Reglamento para su estudio e informe. Finalmente, el apartado 3 contempla el debate en Pleno que se pronunciará sobre el dictamen de la Comisión y sobre los votos particulares “en la misma forma que en el procedimiento legislativo ordinario. Habrá una votación final sobre su totalidad, requiriéndose para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores”.

Como es evidente, la cuestión procedimental se relaciona con el principio de autonomía parlamentaria. No en vano el artículo 72 de la Constitución destaca por consagrar aquélla del modo más completo, recogiendo no sólo la potestad autonormativa sino también otras manifestaciones como la autonomía financiera y la administrativa cuyo reconocimiento en el Derecho Comparado es frecuente dejar a normas de menor rango. También se vincula con la necesidad de proteger las normas rectoras de las Cámaras del juego de mayorías políticas ocasionales. Es decir, para evitar los llamados “golpes de mayoría” en una materia tan sensible para el funcionamiento de las Cámaras. Todo ello se relaciona al mismo tiempo con algunas cuestiones clave que han sido objeto de un extenso y profundo análisis doctrinal como son la naturaleza y la posición en el ordenamiento jurídico de los Reglamentos parlamentarios y, especialmente, el problema de la reserva reglamentaria y el papel de las otras fuentes del Derecho Parlamentario.

1. Antecedentes

El examen de los antecedentes más relevantes debe abarcar tanto las previsiones constitucionales sobre la autonomía reglamentaria y la elaboración de los Reglamentos en general, como las referidas estrictamente al procedimiento de reforma que hacían los Reglamentos históricos.

Debemos entonces remontarnos al artículo 127 de la Constitución de Cádiz. Con adelanto a muchos otros europeos, este texto recogía ambas cuestiones al disponer que: “En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior, se observará el reglamento que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él.” Bien es cierto que las circunstancias históricas hacían preciso aclarar

y dejar bien sentados tales extremos. Baste recordar al respecto cómo la más célebre de las construcciones doctrinales que sirvió de apoyo al carácter constituyente de las Cortes de Cádiz, la Teoría de las Cortes de Martínez Marina, fue también utilizada como almacén ideológico en defensa de los postulados realistas o absolutistas contrarios al régimen doceañista.⁴

Posteriormente empieza a reflejarse en el reconocimiento constitucional de la autonomía reglamentaria el carácter pendular de nuestro siglo XIX. Así, dicho reconocimiento está ausente en el Estatuto Real de Martínez de la Rosa en 1834 y vuelve a aparecer, junto a la atribución a las Cámaras de las funciones de tribunal de garantías electorales, en la Constitución de 18 de junio de 1837 cuyo artículo 29 disponía que: “Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior y examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que la componen.” Y la misma fórmula emplea el artículo 28 de la Constitución de 1845, aunque dado el carácter no electivo del Senado reservaba al Congreso la decisión sobre la legalidad de las elecciones de los diputados.

Al amparo de esta norma se incluyó en el Reglamento de 4 de mayo de 1847 un Título XXI dedicado a las reformas del Reglamento donde, por primera vez, se establecían los trámites de las proposiciones de ley para las de reforma del Reglamento y se contemplaba la formación por la Secretaría de un “Apéndice” que debía recoger “las resoluciones del Congreso en casos

⁴ MARTÍNEZ MARINA, F.: *Teoría de las Cortes o Grandes juntas nacionales de los Reinos de León y Castilla: monumentos de su constitución política y de la soberanía del pueblo: con algunas observaciones sobre la lei fundamental de la monarquía española sancionada por las Cortes Generales y Extraordinarias, y promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*. Imp. de Fermín Villalpando, Madrid, 1813.

José Antonio Escudero ha puesto de relieve esta paradoja de modo particular por lo que se refiere a D. Bernardo Mozo de Rosales y los firmantes del llamado Manifiesto de los Persas: “Se trata, en resumen, de un ejemplo de cómo la misma tradición histórica puede ser manipulada por dos distintas interpretaciones políticas.”. ESCUDERO, J.A.: *Estudio Introductorio a la Teoría de las Cortes*. Edición de la Junta General del Principado de Asturias. Oviedo, D.L. 1996, pp. CLXX-CLXXIV.

Para un análisis en profundidad de ésta y otras influencias como el papel de D. Pedro Quevedo y Quintano, a la sazón Presidente de la Regencia, o la Instrucción Pastoral de los obispos refugiados en Mallorca, en el debate suscitado sobre la legitimidad de la convocatoria de Cortes, su composición y el alcance de su mandato debe verse el espléndido trabajo de Andrés Gamba Gutiérrez. GAMBRA GUTIÉRREZ, A.: *Los opositores a la Constitución de Cádiz*. En Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años. Espasa, Madrid, 2011, Vol. 2, pp. 496-518.

omisos o dudosos” y que debía repartirse a los diputados al principio de cada Legislatura. Estos precedentes se aplicarían como adiciones provisionales al Reglamento en una especie de integración constante del mismo para su aplicación en casos análogos.

En 1852, el proyecto constitucional de Bravo Murillo, proponía incluir entre las leyes fundamentales o “leyes del Estado” las de organización del Senado, elección de diputados a Cortes, de régimen de los Cuerpos colegisladores y de relaciones entre los dos Cuerpos colegisladores con un claro sentido restrictivo de la autonomía parlamentaria que llevaba a la aprobación de los Reglamentos por el Rey y al nombramiento por éste de los Presidentes de las Cámaras.

El Reglamento Provisional de 9 de noviembre de 1854, que había de regir hasta la constitución definitiva de las Cortes convocadas después de la Vicalvarada, establecía en su artículo adicional 1º que una vez constituidas las Cortes se nombraría una Comisión permanente de Reglamento que debía ocuparse de examinar las adiciones y enmiendas presentadas por los diputados y de preparar el proyecto de Reglamento definitivo. Era la primera vez que se contemplaba una Comisión específica para preparar la labor del Pleno en esta materia. Sin embargo, tal previsión no llegó a cumplirse, como tampoco vio la luz la conocida como Constitución nonata de 1856. Más tarde el Acta adicional a la Constitución de 1845, impulsada por Narváez y aprobada por ley de 17 de julio de 1857, disponía en su artículo 28 que “Los Reglamentos del Senado y del Congreso serán objeto de una Ley”. Como es sabido, el Acta fue derogada por la Ley de 20 de abril de 1864 que restablecía la integridad de la Constitución de 1845 añadiendo solamente una disposición transitoria sobre nombramiento de Senadores.

De esta forma, la Constitución de 6 de junio de 1869, de corte progresista como correspondía a un texto surgido tras la revolución de 1868, recuperaba la autonomía de las Cámaras en su artículo 45 donde reconocía a cada una por separado las facultades de formar su respectivo Reglamento, examinar la legalidad de las elecciones y la aptitud legal de los diputados y senadores, y nombrar a sus respectivos Presidente, Vicepresidentes y Secretarios. Dicha autonomía se mantendrá ya en la Constitución de 30 de junio de 1876, que regirá todo el período de la Restauración, en los artículos 34 y 35. Si bien presenta un rasgo conservador que se muestra en la mayor

intervención real en el caso del Senado, desde su propia composición hasta la designación de su Presidente y Vicepresidentes, aunque la de los Secretarios sigue reservándose a la propia Cámara Alta.

Es curioso destacar que durante este largo período y bajo la vigencia de tan diferentes textos constitucionales, la fórmula recogida por los distintos Reglamentos fue siempre la misma; es decir, la del Reglamento de 1847. El procedimiento ordinario de las proposiciones de ley y la formación del Apéndice se repitieron así en el Reglamento de 25 de junio de 1867 (Título XX, artículos 196 y 197); en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847 restaurado con las modificaciones introducidas en 18 de junio de 1864, 16 de diciembre de 1878, 7 de abril de 1880, 10 de abril de 1894, 23 de febrero de 1895 y 24 de julio de 1896 (Título XXI, artículos 223 y 224, en el que se incorporó, efectivamente, el citado Apéndice recogiendo los acuerdos del Congreso sobre las materias más variadas),⁵ así como en el de 24 de mayo de 1918.

El principio de autonomía reglamentaria desaparecía en el proyecto de Constitución de Primo de Rivera que en 1929 ensayaba unas Cortes pseudo corporativas, y se recuperaba de nuevo en el Parlamento unicameral de la II República. La Constitución de 9 de diciembre de 1931, disponía en su artículo 57 que: “El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos y para adoptar su Reglamento de régimen interior.” El Reglamento que fue aprobado al amparo de este precepto el 29 de noviembre de 1934 dedicaba su Título XIII (artículo 136) a la “Reforma de este Reglamento”. Contenía una

⁵ Desde el acuerdo adoptado en la sesión de 27 de diciembre de 1848 sobre el orden de intervención en los debates, hasta el del 9 de julio de 1904 en materia de tramitación de suplicatorios.

Dicho apéndice puede consultarse en: Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes). Madrid: Cortes, Secretaría, 1977 (pp. 320 a 322). Esta Recopilación, presentada por D. Felipe de la Rica y Montejo, fue hecha con ocasión del mandato de la Ley para la Reforma Política de que las nuevas Cortes estableciesen su propio Reglamento. Resulta de gran utilidad para los estudios de carácter histórico pues, además de reunir el conjunto de todos los Reglamentos que han estado en vigor desde 1810, la mayoría de los cuales sólo puede consultarse en los archivos de su publicación oficial, incorpora el texto de otros documentos de interés como la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores, de 19 de julio de 1837, el Proyecto de Ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores, de 3 diciembre de 1852, o el Reglamento Provisional de la Asamblea Nacional, de 20 de septiembre de 1927.

regulación algo detallada del procedimiento que era también más riguroso: comenzaba por una iniciativa reforzada de las proposiciones de reforma que debían “contar con diez firmas como mínimo y veinte como máximo.” Debían ser leídas en sesión pública, impresas y repartidas. El trámite de la toma en consideración exigía el voto favorable de 100 diputados, tras de lo cual la proposición pasaría a Comisión. Ésta no tenía carácter permanente, sino que habría de constituirse para la ocasión formada por 21 miembros designados en proporción a la fuerza numérica de las distintas fracciones políticas. La tramitación del dictamen, votos particulares, enmiendas y votación seguirían las normas correspondientes a los proyectos de ley.

Como es de sobra conocido, el principio desaparecía con las Leyes Fundamentales y, en concreto, con la Ley de 17 de julio de 1942 que creó las Cortes Españolas. Éstas tenían una significación muy diferente a las que habían existido entre nosotros desde los comienzos de la era constitucional, estando plenamente sometidas al Poder Ejecutivo, como se observa, incluso, en el instrumento normativo mediante el que se aprobaban sus Reglamentos. La disposición adicional primera de la Ley de 1942 (elevada al rango de Ley Fundamental por la de 26 de julio de 1947) establecía que: “Las Cortes, de acuerdo con el Gobierno redactarán su Reglamento.” Pero antes de desarrollar este procedimiento mixto se publicó mediante una ley “dada” por el Jefe del Estado el Reglamento Provisional de 5 de enero de 1943 (al que se incorporaron las adiciones aprobadas en la sesión plenaria de 15 de julio de 1946) pues, según se diría más tarde, “como suele suceder en estos casos, se juzgó oportuno facilitar los primeros pasos del nuevo Cuerpo, suministrándole de oficio un primer Reglamento provisional. Sin embargo, la provisionalidad duró quince años, rigiendo el funcionamiento de las cinco primeras legislaturas hasta que se aprobó el Reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957 que inauguró el procedimiento mixto de elaboración que aseguraba el “acuerdo” mediante la presentación por el Gobierno de un proyecto de Reglamento que después era sometido a las Cortes y aprobado como Ley⁶. Así se aprobaron también el Reglamento de 22 de julio de 1967 y el de 15 de noviembre de 1971.

⁶ Manuel Fraga Iribarne recordaba entonces que “también las Cortes Constituyentes de 1931 recibieron un Reglamento provisional, de un Gobierno igualmente provisional (18 de julio de 1931).” Y sostenía, con abundante cita doctrinal respecto a las características de tipo formal del Reglamento de 26 de diciembre de 1957, que no podía incluirse en la clásica

En todos los casos se mantenía este esquema que permitía la influencia del Ejecutivo en las reformas del Reglamento: se preveía que el Reglamento podía ser modificado por las Cortes con el acuerdo del Gobierno y que “toda enmienda al mismo se tramitará con las formalidades que el propio Reglamento establece para las proposiciones de ley”, (disposiciones finales primera y segunda de los Reglamentos de 1957 y 1967). El Reglamento de 1971 establecía, además, entre las Comisiones Generales, la Comisión de Reglamento, presidida por el Presidente de las Cortes e integrada por cinco Presidentes de Comisiones y cinco Procuradores de los que uno tendría la condición de Ministro del Gobierno. A esta Comisión le correspondía tomar en consideración las proposiciones de ley de reforma del Reglamento que presentaran los Procuradores y la elaboración “de estudios e informes encaminados a mejorar el procedimiento parlamentario y, en su caso, de las proposiciones que inicien la reforma. Pero, como se encargaba de aclarar el artículo 28.3, estas atribuciones lo eran “sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Cortes y en la final primera de este Reglamento.” Es decir, que en todo caso se requería el acuerdo del Gobierno para la tramitación de las reformas. Y, según disponía la disposición final tercera, una vez que las proposiciones de reforma fuesen tomadas en consideración por la Comisión de Reglamento, se tramitarían en una Comisión legislativa especial.

división tripartita de Hatschek puesto que era un “*acuerdo*” entre las propias Cortes y el Gobierno. Lo que, a su juicio, aclaraba el problema de la naturaleza jurídica del Reglamento de las Cortes Españolas: era una norma auténtica, obligatoria para la Cámara en cuanto tal y para cada uno de sus miembros, y su rango de ley formal le daba un alcance general sólo limitado por su esfera de aplicación efectiva. FRAGA IRIBARNE, M.: “Los Privilegios de los Procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 99, 1958, pp.57-83.

Sin embargo, como decía Joan Corominas en polémica con María Rosa Lida de Malkiel sobre la prisión padecida por el Arcipreste de Hita y recoge Juan Luis Alborg, “es en vano siempre echar mano de la erudición contra la evidencia...” (ALBORG, J. L.: *Historia de la literatura española. Vol. I*. Ed. Gredos, 2ª ed. Ampliada. Madrid, 1970, P.228) No puede desconocerse que esta construcción doctrinal era un ingenioso fruto de su época y en ese contexto debe analizarse. Pretendía encajar en las categorías jurídico-políticas al uso en los sistemas democráticos una realidad muy difícil o imposible de equiparar: la sumisión al Poder Ejecutivo (en todos los aspectos de su existencia) de unas Cortes no elegidas libremente impedía la formación de una voluntad autónoma que pudiese acordar nada u oponerse a cualquier decisión gubernamental. Y esto siguió siendo así hasta el Reglamento de 1971, por más que en él se apreciase algún avance o “apertura” admitiendo, al menos, la iniciativa parlamentaria de reforma.

La tutela terminará con la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 que recupera con decisión la autonomía parlamentaria al disponer en su artículo 2.5 que: “El Congreso y el Senado establecerán sus propios Reglamentos y elegirán sus respectivos Presidentes.” Así se aprobaron en las sesiones plenarias del 13 de octubre de 1977 el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, y en la del 14 del mismo mes y año el Reglamento Provisional del Senado que rigieron las Cámaras durante la transición en las legislaturas Constituyente y Primera, tras la celebración de las elecciones generales de marzo de 1979.⁷ En concordancia con su carácter democrático, la disposición final segunda del Reglamento Provisional del Congreso eliminaba toda mención al Gobierno, señalando que: “La reforma de este Reglamento se tramitará conforme a lo establecido para las proposiciones de ley.” Mientras el artículo 155 del Reglamento Provisional del Senado disponía que: “En la tramitación de las propuestas de reforma del Reglamento se observará lo dispuesto en éste para el procedimiento legislativo ordinario, con las especialidades que pueden derivarse del carácter autonómico de esta Norma.”

En fin, con la promulgación de la Constitución de 1978 cobró pleno vigor el mandato contenido en su artículo 72 que se desarrolló en primer término con la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados el 10 de febrero de 1982 y el del Senado el 26 de mayo del mismo año. Ambos han sido objeto de numerosas reformas parciales, pero tan sólo el segundo ha conocido la aprobación de un Texto Refundido, el aprobado el 3 de mayo de 1994. Dicho texto deroga formalmente el Reglamento de 1982. Sin embargo, no se trataba de una reforma global del mismo ya que se mantenía prácticamente en su totalidad, incluso respetando la numeración de sus preceptos. Simplemente se buscaba integrar las reformas aprobadas hasta entonces, las de 11 de noviembre de 1992, 6 de octubre de 1993 y, sobre todo, la de 11 de enero de 1994 que creaba la Comisión General de las Comunidades Autónomas como órgano en el que se esperaba que recayese

⁷ Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977, (BOE nº 256, de 26 de octubre), fue modificado el 3 de mayo de 1979, sin embargo esta modificación sólo fue recogida por el Diario de Sesiones de aquella fecha (Diario nº 5 de 1979) y en la edición del Servicio de Estudios de Cortes Generales (Madrid, 1981) y Reglamento provisional del Senado de 18 de octubre de 1977 (BOE nº 256 de 26 de octubre), modificado el 27 de diciembre de 1978 y el 20 de noviembre de 1980. (BOE nº 287, de 29 de noviembre de 1980).

el peso fundamental del reforzamiento del papel del Senado como Cámara de representación territorial. Más tarde ha sido objeto también de distintas reformas parciales, la última de las cuales tuvo lugar en la sesión plenaria del Senado celebrada el 19 de junio de 2018.

2. *Derecho Comparado*

Desde la perspectiva del Derecho Comparado, la autonomía reglamentaria de las Cámaras es un principio reconocido de modo casi general, de forma que cuando no es así, sufre el principio democrático y se refuerza el carácter autoritario del sistema político. Cosa distinta es que este reconocimiento tenga lugar de manera expresa en la Constitución o se entienda implícito en ésta. Oponiéndose así, en la clásica división de Hastschek, el sistema de reglas codificadas propias del Derecho Parlamentario continental a la “*lex parliamenti*” inglesa como suma de precedentes consuetudinarios y al modelo nórdico típico de la Ley constitucional que aprueba el Reglamento sueco. Aunque, la clasificación va perdiendo nitidez con el transcurso del tiempo.⁸

Son muy numerosos los ejemplos de recepción constitucional de la autonomía reglamentaria. Por limitarnos a unos cuantos entre los más clásicos dentro de la Unión Europea pueden citarse los casos de: Alemania (arts. 40.1 y 52.3 para el Bundestag y el Bundesrat, respectivamente); Austria (arts. 30.2 y 37.2 con la misma advertencia para el Nationalrat y el Bundesrat); Bélgica (art. 60); Dinamarca (art. 48); Grecia (art. 65); Irlanda (art. 15.10); Italia (art. 64.1 para la Cámara de diputados y el Senado); Países Bajos (art. 72 para ambas Cámaras, tanto por separado como reunidas en sesión conjunta); Polonia (art. 112 para la Cámara de diputados y art. 124 para el Senado); Portugal (art. 175 a).

Pero, incluso en esta pequeña muestra, la casuística de supuestos particulares es muy variada: En Francia, es sabido, el artículo 61 de la Constitución de 4 de octubre de 1958 (reformada por última vez el 23 de julio de 2008) establece un control previo de constitucionalidad al disponer que los reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado, “antes de su aplicación deben ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se

⁸ HASTSCHEK, J.: *Das Parlamentsrecht (Das Parlamentsrecht Des deutschen Reiches)*. Leipsig, 1915. (Edición inglesa de Walter de Gruyter, 1973).

pronunciará sobre su conformidad con la Constitución”. En Luxemburgo la regulación de la organización y funcionamiento de la Cámara de diputados está compartida entre la Ley (artículo 51.2 de la Constitución de 17 de octubre de 1868, Texto refundido con la última reforma de 12 de marzo de 2009) y el Reglamento (artículo 70).

Por otro lado, el modelo nórdico de aprobación del Reglamento mediante una ley constitucional va experimentando una cierta aproximación al sistema continental europeo clásico. Así ocurre en el caso de Suecia, donde la Ley del Riksdag, aprobada en 1974 (SFS 1974: 153) al amparo de los artículos 10 del cap. IV y 16 del cap. VIII del Instrumento de Gobierno, no se considera como éste una de las cuatro leyes fundamentales que integran la Constitución. Aunque, por su importancia, está a medio camino entre éstas, junto a las que suele citarse, y las leyes ordinarias, estando previsto un procedimiento de reforma agravado para alguna de sus partes por lo que podríamos hablar de ley semi-constitucional. Fue modificada por última vez mediante ley de 1 de agosto de 2010. De forma más clara en Finlandia se ha optado, frente al antiguo sistema de la Ley Orgánica del Parlamento de 1928, aprobada al amparo del artículo 17 del Instrumento de Gobierno de 17 de julio de 1919, por integrar en el texto constitucional las principales disposiciones sobre el Parlamento remitiéndose para una regulación más detallada al Reglamento que se aprobará conforme al procedimiento establecido para los proyectos de ley (artículo 52 de la Constitución finlandesa de 11 de junio de 1999, modificada y puesta al día el 12 de octubre de 2010).

Por último, como es bien sabido, el peculiar caso del Reino Unido también ha experimentado un proceso de racionalización y sistematización que ha acercado a las Standing Orders de la Cámara de los Comunes y de los Lores a los Reglamentos parlamentarios continentales. Si bien es cierto que aquellas no son exhaustivas, ya que muchos de los procedimientos seguidos en las Cámaras tienen su origen en la costumbre y las prácticas consuetudinarias. En el caso de los Comunes existen dos compilaciones: una para Public Business y otra para Private Business cuyas últimas versiones fueron aprobadas, respectivamente, en mayo y octubre de 2005, aunque siguen añadiéndose nuevas standing orders desde entonces. En la Cámara de los Lores existe además el denominado Companion to Standing Orders aprobado en 2010 por el Procedure Committee. Esta es la vigésima segunda edición desde que en 1862 Sir John Shaw-Lefevre, entonces Clerk of the

Parliaments, hiciese la primera compilación de las reglas de procedimiento. Y otro tanto sucede en distintos países del entorno del Common Law, así por ejemplo la última versión consolidada de las standing orders de la Cámara de los Comunes canadiense fue aprobada el 18 de septiembre de 2017 y contiene no sólo una detallada descripción de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, las funciones del Speaker, el calendario de sesiones y el funcionamiento de las comisiones o estatuto de los parlamentarios entre otros contenidos clásicos de los reglamentos continentales, sino que también incluye como apéndices el Código de Conducta de los miembros del Parlamento en cuanto a posibles conflictos de interés, acoso sexual, etc.⁹

En cuanto a los procedimientos, si nos atenemos al concepto estricto de reforma concebida como una alteración del texto del Reglamento acordada mediante el procedimiento específicamente establecido para ello y, en principio, con vocación de generalidad y permanencia, no son pocos los casos en que el procedimiento de reforma no se distingue del procedimiento legislativo ordinario.

Por ejemplo, no existe ningún procedimiento específico, aunque se reconozcan ciertas peculiaridades que exigen las reformas reglamentarias en la Cámara de Representantes de Bélgica, el Folketing de Dinamarca, el Parlamento japonés, el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados de Suiza. En otros casos se reconoce tan sólo la existencia de determinados requisitos, por ejemplo, en materia de iniciativa reservada a los parlamentarios como sucede en el Bundestag alemán, la Cámara de los Comunes canadiense o el Senado de Uruguay.

Sin embargo, lo normal es que las Cámaras incluyan entre sus normas rectoras algunas relativas al procedimiento de reforma del Reglamento, configurándolo como un procedimiento especial aunque esté basado en sus líneas generales, como es lógico, en el procedimiento legislativo ordinario (así ocurre en España y también en Italia). De esta forma es frecuente la reserva de la iniciativa a instancias parlamentarias; bien a los miembros de la Cámara en general (Asamblea Nacional y Senado franceses); a un número determinado de miembros o a los Grupos Parlamentarios (la Asamblea de la República de Portugal exige una décima parte de los diputados); o a uno o varios órganos (en el Parlamento Europeo a la Mesa o una Comisión, en el Parlamento de

⁹ Puede consultarse en: www.ourcommons.ca/About/standingOrders/Index-e.htm.

Finlandia al Speaker's Council, en la Cámara de Diputados italiana a la Giunta per il Regolamento, y en el Sejm polaco al Presidium, al Committee on Procedure and Members Matters o un grupo de al menos 15 diputados.

De las especialidades propias del procedimiento de reforma la más común es la de la existencia de una fase de Comisión en la que la Comisión de Reglamento o un órgano similar que cumpla sus funciones examina las propuestas y emite un informe que se conocerá por el Pleno. Así ocurre, por citar tan sólo algunos casos, en las dos Cámaras del Parlamento irlandés (por el Committee of Procedure and Privileges respectivo), el Knesset israelí (House Committee) y el Storting noruego (en donde además del informe de la Comisión se prevé también el del Presidium).

En la práctica totalidad de los casos está previsto que los proyectos de reforma sean aprobados por mayoría de los miembros de la Cámara en sesión plenaria, exigiéndose en algún caso una mayoría cualificada como en el Senado italiano donde se requiere que la reforma sea aprobada por la mayoría absoluta de senadores. Finalmente, en algún caso están previstas varias lecturas para la aprobación de las reformas del Reglamento como sucede en las dos Cámaras de la Asamblea Federal suiza y el Sejm de Polonia, en que se exigen dos lecturas.¹⁰

III. PROCEDIMIENTO DE REFORMA

Como hemos visto el procedimiento de reforma en el Reglamento del Congreso de los Diputados se basa en el procedimiento legislativo ordinario y, en particular, el de las proposiciones de ley de iniciativa de la Cámara. Haciendo un breve recorrido por sus fases y destacando sólo los

¹⁰ Los datos para esta perspectiva comparada han sido extraídos, en el caso de las referencias constitucionales de los textos incluidos en: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2010.

En el caso de las previsiones reglamentarias fueron recogidos del cuestionario aprobado en la reunión de la ASGP de abril de 1993 en materia de reforma de los Reglamentos parlamentarios y remitido a los Parlamentos miembros de la Unión Interparlamentaria ese mismo año. Sirvieron para presentar un informe al respecto que puede consultarse en la página web: <http://www.asgp.info/en/publications/constitutional> y están publicados por ALBA NAVARRO, M.: "Procedimiento de reforma de los Reglamentos parlamentarios". *Revista de las Cortes Generales*, nº. 30, 1993, pp. 7-51.

aspectos más sobresalientes habría que decir en primer lugar, que para la presentación de las propuestas de reforma son de aplicación los requisitos del artículo 126; es decir, que se excluye tanto la iniciativa gubernamental como la del Senado, la de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa legislativa popular. Las propuestas de reforma deben presentarse por un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.¹¹

Por otra parte, las propuestas de reforma deben reunir los requisitos formales del artículo 124 del Reglamento, es decir, serán acompañadas de una Exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

Sin embargo, no resulta de aplicación a las propuestas de reforma reglamentaria el resto del artículo 126 relativo a la remisión de las proposiciones de ley al Gobierno al objeto de que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración así como su conformidad o no con su tramitación. Este trámite se relaciona con el artículo 134.6 de la Constitución y la competencia del Gobierno en materia presupuestaria. Por eso limita su aplicación a las proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria y a las enmiendas, pero no a las propuestas de reforma del Reglamento que, por otra parte, muy difícilmente podrían suponer un aumento significativo de los créditos o una disminución apreciable de los ingresos presupuestarios. Por ello, en el acuerdo de calificación de la Mesa junto a la admisión a trámite viene incluyéndose desde antiguo el traslado al Gobierno “a los efectos de su conocimiento”.

Presentada la iniciativa tiene lugar el trámite de toma en consideración por el Pleno de la Cámara que, conforme a lo dispuesto en el artículo

¹¹ En la práctica cuando se trata de pequeñas reformas parciales sobre las que existe un acuerdo general, se busca el reforzamiento de éste y la agilización de todos los trámites mediante la presentación de una proposición suscrita por todos los Grupos Parlamentarios. Así, en la XII Legislatura se han presentado un total de 10 proposiciones de reforma del Reglamento. De ellas, tan sólo se han aprobado dos firmadas por todos o la mayor parte de los Grupos parlamentarios y en todos los casos mediante tramitación urgente por el procedimiento de lectura única, mientras otra, la presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, para incluir en el artículo 46.1 del Reglamento a la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad, fue retirada. El resto, como se estudia más adelante, se encuentra en una u otra de las fases iniciales del procedimiento.

126.4, se ajustará a lo establecido para los de totalidad. Concluido el debate y si la Cámara toma en consideración la propuesta de reforma, la Mesa debe acordar su envío a la Comisión de Reglamento y la apertura del plazo de enmiendas previsto en el artículo 110 sin que sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución.

La propuesta de reforma será primero examinada por una Ponencia designada en el seno de la Comisión de Reglamento conforme a las reglas del artículo 113. También en este caso y salvo declaración de urgencia o que se acuerde la tramitación por lectura única, será de aplicación el plazo de quince días para la emisión de su Informe. Este plazo podrá prorrogarse en los términos del apartado 2 del mismo precepto.

Concluido el Informe de la Ponencia tiene lugar la fase de Comisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 114 del Reglamento. En cuanto a la ordenación de los debates en la Comisión, debe tenerse en cuenta que, según el artículo 47, la Mesa de la Comisión de Reglamento está integrada por los miembros de la Mesa de la Cámara, siendo presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados. El resto de los miembros de la Comisión se elige conforme a las normas del artículo 40 de manera que su composición, salvo en lo que se refiere a su órgano directivo, es idéntica a las restantes comisiones.¹²

El debate en Pleno sigue las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario (artículos 117 a 119) con la especialidad de que concluida la votación de los votos particulares y el dictamen debe procederse a una votación final sobre la totalidad del texto que requiere su aprobación por mayoría absoluta. En este caso la práctica aconseja que, como ocurre con las votaciones previstas en el artículo 131 para las leyes orgánicas, dicha votación sea anunciada con antelación por la Presidencia, aunque tal

¹² Debe reconocerse que la forma de trabajar en los distintos intentos de reforma global que se han llevado a cabo no siempre han respetado la ortodoxia de este esquema. Por ejemplo, en los trabajos de reforma llevados a cabo durante la VIII Legislatura se sucedió la labor de un Grupo de Trabajo y de la Ponencia formalmente constituida en el seno de la Comisión de Reglamento sobre un texto completo acompañado de unas llamadas "Normas de Funcionamiento" que no eran fruto de una proposición presentada por los Grupos parlamentarios, sino de un borrador encargado a los letrados de la Comisión. Por ello tan sólo pudo seguirse, aunque inspirado en los preceptos del Reglamento, un procedimiento informal que, como es sabido, no finalizó con éxito.

anuncio no es preceptivo pues dicho artículo sólo lo prevé para el caso de los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica.

Finalizada la votación, y si el texto consigue la citada mayoría, se entiende aprobada la reforma y procede su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en el Boletín Oficial del Estado para su entrada en vigor.

En este sentido la fórmula habitualmente empleada en las reformas aprobadas ha sido la de establecer, como ha hecho la última aprobada el 19 de junio de 2018, que la modificación entre en vigor el día de su publicación o el día siguiente a la misma en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, aunque “también se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”. Si bien no han faltado casos como el de la reforma por la que se modificaba el artículo 205, aprobada el 27 de junio de 2001, en la que tan sólo se preveía la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (disposición final) aunque, de hecho, también se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE, núm. 156, de 30 de junio de 2001). Ni como el de la reforma por la que se modificaban los artículos 79 y 82, aprobada el 21 de julio de 2011 que, sin mencionar su publicación, ordenaba la entrada en vigor a fecha fija, el 1 de septiembre de 2011.

Este régimen, de publicación y entrada en vigor es idéntico al general que recoge el propio Reglamento de 1982 para sí mismo en su disposición final primera que, amparándose en la autonomía reglamentaria consagrada en el artículo 72 de la Constitución, se separa, como también lo hace el Reglamento del Senado, de la regla general fijada “por defecto” en el artículo 2.1 del Código Civil según el cual las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el BOE, si en ellas no se dispone otra cosa.

Ello se debe, como han coincidido en señalar los distintos autores que se han acercado a esta cuestión tan concreta, a que los Reglamentos Parlamentarios no necesitan sanción ni promulgación para su entrada en vigor al amparo de la ya citada autonomía reglamentaria reconocida por la Constitución.¹³

¹³ Entre otros, pueden consultarse los estudios de: RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: “Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del derecho español”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Secretaría General,

Algo más discutida es la exigencia de publicación, en cuanto requisito esencial para la seguridad jurídica que en nada compromete la potestad autonormativa de las Cámaras, especialmente si hablamos del Boletín Oficial editado por las Cortes Generales. La publicación en el Boletín Oficial del Estado, prevista en el Reglamento del Congreso en 1982 y realizada de hecho en el del Senado, tiene efectos simplemente amplificadores de su publicidad, aunque también sea una medida de puro sentido común. Y en el caso de un hipotético conflicto o discrepancia entre el texto aparecido en uno y otro diario oficial, no cabe duda, porque así se deduce de ambas disposiciones finales, de que prevalecería el texto del Boletín Oficial de las Cortes Generales.¹⁴

IV. POSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO, RESERVA REGLAMENTARIA Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Dada la especial consideración de los Reglamentos Parlamentarios y su particular procedimiento de aprobación se plantea la cuestión de su naturaleza. El TC (en la STC 179/1989, de 2 de noviembre) dice que son normas “cuyo alcance es de mayor relevancia que la de un Reglamento interno” y “con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley (STC 119/1990, de 21 de junio). No existe entre ellos y las leyes una relación jerárquica, sino sólo una división por el distinto ámbito de materias

Madrid, 1985; RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: *Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978*. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987. Vol. III, pp. 2047-2072; y, más recientemente, el Reglamento Parlamentario en el sistema español de fuentes del derecho. Cf.: MARCO MARCO, J.J.: *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes del derecho*. Cortes Valencianas, Valencia, 2000.

Por su parte, A. Torres Moral se mostraba partidario de la sanción real en el caso de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado porque: «la sanción regia es un acto debido, no acompañado de derecho de veto, y nada impide ni desaconseja que el Rey sancione los Reglamentos parlamentarios».

TORRES DEL MORAL, A.: “Naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 10, 1986, p.14.

¹⁴ Si en cambio nos planteamos la cuestión respecto a los reglamentos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, donde no existe una cobertura constitucional directa como la del artículo 72, la respuesta es diferente. Al respecto pueden verse las reflexiones que suscita la STC. 179/1989, de 2 de noviembre. GUTIÉRREZ VICÉN, C.: “Disposición Final Primera”. En: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. . Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp.1373-1382.

que pueden regular, de modo similar a cómo se articula la relación entre leyes orgánicas y ordinarias. Aunque, dado que se trata de las normas que fijan las reglas procesales para aprobar las leyes, su importancia en el conjunto de fuentes es capital. El Tribunal Constitucional también los ha reconocido como parámetro de constitucionalidad formal en cuanto a los vicios de procedimiento que pueden anular la validez de una ley en la STC 99/1987, de 11 de junio, si bien sólo cuando tales vicios alteren “de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”.

Sin embargo, y aunque puedan servir para esta finalidad, no pueden considerarse automáticamente como una parte integrante del llamado bloque de constitucionalidad relativo al artículo 23 de la Constitución (STC 36/1990, de 1 de marzo).

En inmediata conexión con lo anterior se encuentra la cuestión relativa a la existencia de una reserva reglamentaria de materias que no pueden ser reguladas por la Ley. También en este caso después de muchas discusiones teóricas se extiende la opinión de que esta reserva deriva directamente de la Constitución y marca el límite de los ámbitos materiales objeto de cada tipo de norma. Lo cual no quiere decir que no existan campos en los que la frontera de las distintas competencias sea algo borrosa, como sucede, por ejemplo, con la creación de las Comisiones parlamentarias por una norma de rango legal; práctica que, pese a las críticas que ha recibido se ha hecho relativamente frecuente. Del mismo modo que es aceptado que dentro de los llamados “*interna corporis*” existan algunas materias reguladas por otras fuentes del Derecho Parlamentario distintas de los Reglamentos como las normas complementarias, interpretativas o supletorias de éstos.

Más recientemente el Tribunal Constitucional ha extendido esta doctrina a los llamados usos parlamentarios en la STC 57/2011, de 3 mayo. En este pronunciamiento estima el recurso de amparo planteado contra la Resolución de la Mesa del Congreso que inadmitía una solicitud de información de la Administración Pública formulada por un diputado sin la firma del portavoz de su Grupo Parlamentario, requisito que no está previsto en el Reglamento de la Cámara para este tipo de iniciativas, ya que su artículo 7 tan sólo exige “el previo conocimiento” del Grupo al que pertenezcan los diputados. Siendo así que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas complementarias o resoluciones interpretativas dictadas por

los órganos de dirección de las Cámaras “tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; de manera que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (SSTC 177/2002, de 14 de octubre y 190/2009, de 28 de septiembre). En otras palabras: los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria”.

Y en este mismo sentido se manifiesta la reciente STC 34/2018, de 12 de abril de 2018 que resuelve el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso que rechazaba la disconformidad expresada por el Gobierno a la tramitación de la Proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). En esta Sentencia se afirma que: “hemos reiterado que la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) implica otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5b)]. Por ello mismo, es en todo caso limitado el valor que puede otorgarse a los usos parlamentarios, pues «[(n) o existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas, de modo que cualquier iniciativa de reforma de un mismo texto legal haya de ser tramitada a través de idéntico procedimiento parlamentario, como parece pretender el recurrente. De nuevo aquí entra en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento» (STC 215/2016, de 18 de diciembre, FJ 5 c)). En este caso, como afirma el escrito de la Letrada del Congreso, cada proposición es única y debe examinarse en conexión con el plan presupuestario del Gobierno, sin que quepa por ello calificar dicha actuación de uso parlamentario.”

Quizá no quede más remedio que aceptar cierta indefinición en el diseño de la reserva reglamentaria como hace el propio Tribunal Constitucio-

nal en la STC 136/2011, de 13 de septiembre que, con abundante cita de su propia jurisprudencia, dice que en el ejercicio de la autonomía reglamentaria corresponde “una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas” (...) “para regular su propia organización y funcionamiento” (...) “para ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan” (...) “así como para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno”.

Sin duda habrá oportunidad de que esta jurisprudencia se amplíe y complete cuando el Tribunal Constitucional tenga ocasión de pronunciarse sobre los recursos presentados contra el Real Decreto-Ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente, así como contra los actos de ejecución del mismo. Una de las cuestiones nucleares en la fundamentación de estos recursos, aparte del empleo del instrumento del Decreto-Ley es, precisamente, la invasión de la autonomía parlamentaria y de los procedimientos previstos reglamentariamente para la elección de los consejeros y el Presidente de RTVE. No en vano en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley se reconoce que el mismo “tiene como objetivo resolver una situación provocada por la falta de cumplimiento por parte de las Cámaras del mandato contenido en la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos. Los contenidos del artículo único resuelven con urgencia la situación permitiendo, de manera provisional, a la Corporación ejercer eficazmente su función de servicio público hasta la elección del nuevo Consejo de Administración a través del procedimiento que las propias Cámaras aprobaron en 2017”.

Finalmente, la cuestión del control de constitucionalidad hace tiempo que tampoco ofrece dudas, aunque para la doctrina italiana fuese una cuestión muy debatida mezclada con la discusión sobre la verdadera naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios como normas jurídicas y para la francesa suscitase algunas dudas la solución ofrecida por la Constitución de 1958 que, como vimos, supone el examen sistemático de los Reglamentos por el Consejo Constitucional antes de su entrada en vigor.

En nuestro caso la posible sumisión de los Reglamentos al control del Tribunal Constitucional mediante la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad se establece en el art. 27.2 de la LO 2/1979, de 3 octubre del Tribunal Constitucional, que en su letra d) incluye entre las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad a los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales, mientras la letra f) hace lo propio con los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En fin, el TC con una jurisprudencia oscilante, ha ido sentando una doctrina primero extensiva del control de constitucionalidad mediante el recurso de inconstitucionalidad a las Resoluciones interpretativas de la Presidencia, dado su carácter normativo, para matizar después que ello no debía implicar la exclusión de la vía del recurso de amparo cuando se tratase de actos de aplicación de la norma que implicasen la violación de alguno de los derechos fundamentales susceptibles de dicho amparo, así como en los casos en que dichas resoluciones no se utilicen propiamente para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, sino para desarrollarlo o especificar sus prescripciones. Y ello porque la equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales en cuanto a su posible impugnación no puede implicar una equiparación entre ambas a todos los efectos (SSTC 118/1988, de 20 de junio; 119/1990, de 21 de junio; 44/1995, de 13 de febrero y 12/1997, de 1 de julio, así como otros pronunciamientos citados en éstas).

V. REFORMAS PARCIALES E INTENTOS DE REFORMA GLOBAL

1. Reformas parciales

Como ya se ha señalado, en la práctica se busca un reforzamiento del acuerdo existente sobre las reformas, de manera que se constate el apoyo de los principales grupos parlamentarios. Esto provoca, de hecho, que se dé una mayor dificultad a la hora de conseguir el consenso para una reforma completa del Reglamento cuya necesidad, sin embargo, se viene invocando por dichos grupos desde hace décadas. Por ello todas las reformas que se han conseguido aprobar han sido reformas parciales dirigidas a adaptar algunos preceptos concretos a las nuevas normas o circunstancias políticas (por ejemplo el artículo 46 que enumera las Comisiones Permanentes

Legislativas para adaptarlo a las distintas modificaciones de la planta ministerial) o el artículo 82.2 para permitir la emisión del voto por procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impida el desempeño de la función parlamentaria, como ocurrió con la reforma de 21 de julio de 2011.

De esta forma, el Reglamento del Congreso de 1982 ha sido objeto de trece reformas parciales entre los años 1993 y 2018. En cambio, los intentos de aprobación de un nuevo texto completo del Reglamento no han concluido con éxito a pesar de que se vienen repitiendo desde la III Legislatura. Quizá la razón se encuentra, como opina Ignacio Astarloa, en que “los partidos políticos españoles, todos ellos sin distinción, no piensan lo mismo sobre el Parlamento cuando están en el Gobierno que cuando están en la oposición. Cuando tienen mayoría en las Cámaras rechazan lo mismo que propusieron cuando eran minoría y perseguían apretar al Gobierno mayoritario con todas las armas a su alcance.”¹⁵

La primera de las reformas parciales fue la aprobada el 23 de septiembre de 1993, por la que se modificaron los artículos 18, 20.1 y 46.1 y se deroga el apartado 3 del artículo 88 que estaba referido principalmente a la declaración de bienes y actividades, obligación para la que se remite a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y especialmente a su artículo 160, para cuya ejecución en su redacción actual existe un Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de diciembre de 2009, modificado en algunos aspectos por Acuerdo de 19 de julio de 2011 en materia de Registro de Intereses.

Asimismo, se derogaba algún precepto relativo a las votaciones y se modificaba por primera vez el artículo 46.1 del Reglamento que es el que recoge la enumeración de las Comisiones Permanentes Legislativas.

¹⁵ Para este autor “ha faltado durante todo este tiempo generosidad para perseguir el interés general y mayor responsabilidad institucional. Peor aún, se ha hecho política partidista con los Reglamentos parlamentarios, proponiéndose en ocasiones reformas que no tenían recorrido, con la única finalidad de poner en aprietos al adversario, sin preocuparse por el mejor funcionamiento de la institución”. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones de El Cronista. Iustel. Madrid, 2017, p. 300.

Este es el precepto del Reglamento que más veces ha sido modificado (ocho en total) con el objeto de adaptar el listado de Comisiones Legislativas a la estructura departamental y a su denominación. Lo cual, aunque puede tener una sencilla explicación práctica en la medida en que en cada Comisión sectorial se desarrolla la actividad legislativa y de control de cada Departamento ministerial y sus entes, no deja de reflejar un exceso de dependencia del Ejecutivo.

Así el artículo 46.1 ha sido modificado en las siguientes reformas: 26 de septiembre de 1996, 11 de mayo de 2000, 28 de abril de 2004, 29 de abril de 2008, 15 de octubre de 2009, 11 de enero de 2012, 15 de diciembre de 2016 y el 19 de junio de 2018. Es decir, hasta por dos veces en una misma Legislatura, respondiendo de modo reflejo incluso a las crisis gubernamentales que se resolvieron con reordenaciones ministeriales o al cambio de Gobierno debido a la aprobación de una moción de censura en el último caso.

Además de estas reformas, el 16 de junio de 1994 se aprobó una reforma sobre la publicidad de las Comisiones de Investigación estableciendo el carácter secreto de las reuniones preparatorias de su plan de trabajo o de deliberación interna y las de las Ponencias, pero no las restantes que se ajustarán a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 64; es decir el paradójico sistema que afirma que “las sesiones de las Comisiones no serán públicas”, aunque permite la asistencia de “los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquellas tengan carácter secreto.” Todo ello salvo que la comparecencia verse sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente o cuando a juicio de la Comisión los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas.

Asimismo se modificaba el art. 85.1 descartando la votación secreta en los procedimientos legislativos y cuando los acuerdos se adopten en función del criterio del voto ponderado y el artículo 99.1.2º sobre la posibilidad de privar a un diputado de los derechos de los artículos 6 a 9 cuando quebrantaren el deber de secreto del artículo 16.

La reforma aprobada el 27 de junio de 2001 modificaba el artículo 205 del Reglamento para incluir un nuevo apartado 2 regulando la

tramitación de la propuesta para el nombramiento de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales. De conformidad con el sistema establecido por la Ley Orgánica 2/2001, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, corresponde a los jueces y magistrados presentar hasta un máximo de 36 candidatos. Estos son sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos sin que proceda la comparecencia previa de los mismos.

Los grupos explicarán su posición por tiempo máximo de 5 minutos y cada diputado podrá escribir en la papeleta hasta seis nombres.

La reforma por la que se modifica el artículo 63.2 en materia de publicidad de los dictámenes de la Comisión del Estatuto de los Diputados sobre incompatibilidades aprobada el 29 de octubre de 2009. Para el resto de los debates plenarios sobre propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas en la Comisión del Estatuto (distintas de incompatibilidades) se mantiene el carácter no público o secreto. Y en la disposición final de la reforma se establecía que la Mesa de la Cámara adoptaría las disposiciones necesarias para garantizar la publicidad de los dictámenes de esta Comisión en materia de incompatibilidades de los diputados, mientras en la Exposición de Motivos se entendía que el procedimiento de mayor accesibilidad y menos coste es que estos dictámenes se publiquen en la página web de la Cámara. Así se hace en la actualidad en base al Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta de 21 de diciembre de 2009 por el que se aprobaron las Normas en materia de Registro de Intereses.

Finalmente, la Reforma por la que se modifican los artículos 79 y 82 del Reglamento para permitir el voto por el procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave fue aprobada el 21 de julio de 2011, al final de IX Legislatura.

Esta reforma trae causa de la naturaleza personal e indelegable del voto de los parlamentarios que dispone el artículo 79.3 de la Constitución y que reitera para los diputados el artículo 79.2 del Reglamento. Supuso la introducción en este último precepto de un nuevo apartado 3 según el cual:

“Se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma.” Y un apartado 2 en el artículo 82 según el cual: “En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.

A tal efecto, el diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el período de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente”.

En aplicación de esta reforma se aprobó la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática en la que se exige un acuerdo motivado de la Mesa caso por caso y en el que se establece el período por el que se concede este derecho al ejercicio del voto por procedimiento telemático (una sesión o por un mes como mucho, aunque en ocasiones se concede hasta el fin del período de sesiones correspondiente en función de la causa que lo justifica) y los puntos del orden del día sobre el que se puede ejercer: debates de totalidad, de proyectos de ley, toma en consideración de proposiciones de ley, convalidación de Reales Decretos-Ley, etc., pero no cuestiones como proposiciones no de ley, mociones, o dictámenes de Comisión sobre los que, hasta el último momento cabe aceptar enmiendas. Y el procedimiento comenzó a llevarse a cabo con el desplazamiento de un miembro del personal informático al domicilio del parlamentario, pero una vez desarrollada la correspondiente aplicación con un certificado electrónico se permite el voto desde la propia tableta o un dispositivo similar.

La reforma alcanzó un alto grado de consenso porque venía a permitir superar una situación derivada de la imposibilidad de sustituir a los diputados, dado, además, que su relación no se considera una relación laboral y que, por tanto, no contempla las bajas temporales por estos motivos. En el pasado, cuando se producían estas situaciones, se corregían normalmente mediante un pacto entre caballeros que vinculaba a los dos grandes partidos del arco parlamentario, de forma que en el contrario se producían las ausencias voluntarias necesarias que equilibraran las forzosas. De todas maneras es visible el carácter muy restrictivo con que se configura esta posibilidad lo cual también debe analizarse reflexionando sobre las posibilidades de la ciberdemocracia: si es posible que todos los diputados voten desde su casa... ¿cuál sería el siguiente paso? Y todo ello sin contar con otros problemas adicionales como los que han surgido con ocasión de la aplicación del artículo 155 de la Constitución en Cataluña y el planteamiento del posible voto electrónico de los diputados que se encuentran fuera de España o están sometidos a prisión provisional.

En fin, todas estas cuestiones nos hacen pensar en las posibles consecuencias de la extensión creciente de este sistema de votación. Sin embargo, no parece ser un motivo de preocupación para los grupos parlamentarios que el 19 de septiembre de 2017 presentaron una Proposición de reforma suscrita conjuntamente por todos ellos para modificar el artículo 82 del Reglamento en materia de voto telemático por la que se extiende la posibilidad de la emisión del voto por este sistema “a los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias Internacionales cuando la participación en sus actividades oficiales les impide la asistencia a la votación en una sesión plenaria, siempre que dicha participación haya sido autorizada por la Mesa”. (BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 161-1, de 29 de septiembre de 2017). Sin embargo, en todo este tiempo tal Proposición de reforma no ha sido sometida al trámite de toma en consideración por el Pleno.

2. Reforma global

En la III Legislatura la Propuesta de un texto articulado completo llegó a ser informada por la Ponencia de la Comisión de Reglamento y en la IV Legislatura se presentó otra propuesta similar que fue dictaminada por dicha Comisión en marzo de 1993.

Tras una interrupción durante la V Legislatura, en la VI se reanudaron los trabajos y se constituyó una Ponencia encargada de elaborar un proyecto de Reforma del Reglamento del Congreso sobre la base de los anteriores trabajos, especialmente de los concluidos en 1993 como consecuencia de la disolución anticipada de la Cámara. Dicha Ponencia llegó a elaborar dos textos provisionales, aunque no pudo culminar su Informe. No obstante, sus deliberaciones y acuerdos sirvieron de punto de partida para el Grupo de Trabajo constituido en el seno de la Comisión de Reglamento al comienzo de la VII Legislatura.

Este Grupo tuvo numerosas reuniones a puerta cerrada durante los años 2000 y 2001 y culminó su tarea con la aprobación de un texto provisional. Sin embargo, los avances se interrumpieron sin que hubiese lugar al nombramiento de una Ponencia encargada de emitir Informe sobre la propuesta de los Grupos. Esto no obstante, la existencia de algunos acuerdos sobre determinados aspectos puntuales llevó a la incorporación de los mismos a la práctica vigente como sucedió con:

- Las interpelaciones urgentes y su debate en Pleno, del que se excluye desde entonces y por acuerdo de la Junta de Portavoces ya asentado como criterio general, el turno de fijación de posiciones del resto de grupos parlamentarios distintos a aquel del que proceda la interpelación que establece el artículo 183.2 lo cual agiliza el debate y lo sitúa entre el Gobierno y el interpelante.
- Asimismo la agilización de la tramitación de las mociones consecuencia de interpelación y de las proposiciones de ley en Pleno para las que se fijan turnos más breves (7 minutos el autor y 5 los enmendantes y los grupos que fijan posición).
- Las comparecencias durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que originalmente se desarrollaban todas ante la Comisión de Presupuestos (como se sigue haciendo en el Senado) y ahora se distribuyen entre todas las Comisiones sectoriales por Departamentos y entidades públicas, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, etc.

En ciertos casos, además, dieron lugar a la aprobación de Resoluciones de la Presidencia, como la de 18 de junio de 1996, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral

en Pleno, que incorpora la posibilidad de formular preguntas sobre asuntos de especial actualidad y fija el cupo de preguntas que corresponden a cada grupo.

Y la de 26 de junio del mismo año, sobre el procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara que pone algo de orden en esta materia habida cuenta de su proliferación y atribuye la misma composición que las Ponencias en defecto de fijación de otra composición distinta, así como la necesidad de que se aprueben por el Pleno y por la Mesa, en su caso, el debate en Pleno de sus informes.

En otras ocasiones el acuerdo se tradujo en la aprobación de reformas parciales concretas que plasmaban el consenso existente. Es el caso de la reforma del artículo 205 del Reglamento aprobada el 27 de junio de 2001 antes mencionado, y de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado. Ambas reflejan el acuerdo básico existente entre los Grupos Parlamentarios en la materia regulada por su Título XII, relativo a las propuestas de nombramiento y designación de personas. Así se creó un órgano parlamentario de naturaleza consultiva, la Comisión Consultiva de Nombramientos que, integrada por representantes de los distintos Grupos parlamentarios, está encargada de informar al Pleno acerca de la idoneidad de las personas propuestas para acceder a los diferentes cargos previa comparecencia ante la Comisión, si se estima conveniente, de los candidatos.

Algo parecido sucedió en la VIII Legislatura en la que, sobre la base del trabajo efectuado en pasadas legislaturas y, en particular, el texto provisional aprobado en 2001, el Grupo de Trabajo designado en la Comisión de Reglamento celebró doce reuniones entre el 2 de junio y el 14 de octubre de 2004, estableciendo los principios y líneas generales del texto que serviría para iniciar de nuevo las discusiones (por ejemplo, sobre el procedimiento legislativo, la reducción de tiempos en las intervenciones, etc.)

Tras la conclusión de esta fase se convocó a la Comisión de Reglamento el 15 de noviembre de 2004 para proceder a la distribución y conocimiento por los Grupos Parlamentarios del Borrador de Propuesta

de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, elaborado por los Letrados de la Comisión a partir de los criterios adoptados en el Grupo de Trabajo.

El texto estaba acompañado de una Propuesta de Normas de Funcionamiento cuyo objetivo era incorporar soluciones concretas a algunos problemas planteados por la práctica parlamentaria y que no encuentran acomodo en una norma de carácter general y mayor grado de abstracción como es el Reglamento de la Cámara. De esta forma en las Normas de Funcionamiento se incorporaban numerosos usos, precedentes y acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces que han servido para regular distintos aspectos de funcionamiento del Congreso en materias prácticas tan importantes como:

- La elaboración del orden del día del Pleno (incluyendo el régimen de cupo, las reglas para su modificación, etc.).
- La ordenación de los debates de cada tipo de iniciativas de que conoce el Pleno.
- La convocatoria de las sesiones, o la tramitación de las preguntas orales en la Comisión de Control de RTVE, hoy en día Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades.

Dada su naturaleza y la mayor facilidad de aprobación y modificación, estas Normas podrían servir para regular con mayor flexibilidad cualesquiera otras cuestiones no resueltas en el Reglamento.

La Comisión acordó designar una Ponencia y abrir un plazo para la presentación de enmiendas por los Grupos Parlamentarios. Tras la presentación de las enmiendas y propuestas por parte de los Grupos Parlamentarios, la Ponencia celebró un total de 13 reuniones entre los días 24 de febrero y 10 de noviembre de 2004. Durante las mismas se fue avanzando en la adopción de acuerdos sobre la incorporación de las modificaciones, sin perjuicio del derecho a mantener vivas aquéllas enmiendas o propuestas que no fuesen incorporadas por parte de los Grupos autores de las mismas y sosteniendo, asimismo, el principio de que tan sólo podría hablarse de un acuerdo final, cuando se adoptase un acuerdo global sobre el conjunto del texto.

De las reuniones celebradas en el Parador Nacional de Sigüenza (Guadalajara) surgió una propuesta en la que se incorporaban las enmiendas que habían recibido el apoyo mayoritario de los miembros de la Ponencia, dejando de lado algunas otras cuestiones concretas sobre las que no había sido posible llegar a acuerdos como, señaladamente, la cuestión del uso de las lenguas cooficiales distintas del castellano en el Congreso de los Diputados. Dicha propuesta abarcaba tanto al Reglamento del Congreso como al texto completo de las Normas de Funcionamiento que lo completaban.

Posteriormente, la Ponencia se reunió en cuatro ocasiones más entre los días 21 de noviembre de 2006 y el 12 de septiembre de 2007 para debatir sobre la posibilidad de seguir avanzando en la reforma global del Reglamento del Congreso de los Diputados o, por el contrario, trabajar en orden a la aprobación de un conjunto de reformas parciales para abordar una serie amplia de cuestiones que se plantearon con la aprobación de nuevas leyes y que no habían sido tenidas en cuenta en la reforma de conjunto. Sin embargo, la Ponencia hubo de concluir sus trabajos constatando que, por el momento, no se daba el grado de acuerdo suficiente para emprender un proceso de reformas de esta naturaleza. No obstante, también en este caso se produjeron algunas modificaciones puntuales como consecuencia del estudio de estos aspectos susceptibles de reforma parcial en los que había, más o menos, coincidencia entre todos los Grupos parlamentarios. En esta línea habría que considerar la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre Secretos Oficiales de 11 de mayo de 2004 que permitía ampliar el acceso a las materias clasificadas a todos los Grupos Parlamentarios.

De otra parte, algunas de las innovaciones que se pretendían introducir en el Reglamento se incorporaron, de hecho, a la práctica parlamentaria por la vía de acuerdos de la Junta de Portavoces, como sucedió según vimos con las interpelaciones urgentes y su debate en Pleno; con la tramitación de las mociones consecuencia de interpelación (en relación con el debate de ambas iniciativas, la Junta de Portavoces, en su reunión del día 9 de mayo de 2001, acordó reducir el número y la duración de las intervenciones previstas en ambos debates, conforme a lo acordado en el Grupo de trabajo para la reforma del Reglamento). De manera similar, la Junta de Portavoces, por acuerdo de 21 de junio de 2005 acordó reducir el tiempo de las intervenciones en la tramitación de las Propositiones no de Ley, tomando como

ejemplo los anteriores y a propuesta, asimismo, del Grupo de trabajo para el estudio de la Reforma del Reglamento.

El texto mencionado de 2005 se ha tomado como punto de partida en posteriores intentos de reforma global por considerar que suponía un alto grado de acuerdo entre los grupos en cuestiones básicas como simplificación del procedimiento legislativo. Ha sido conocido después como “Propuesta Marín” por el empeño que puso este Presidente en sacarla adelante. Sin embargo, y sin perjuicio de que la excusa formal de su fracaso fuese la insistencia de las fuerzas nacionalistas en la admisión del uso de las lenguas distintas del castellano que tuvieran el carácter de cooficiales en alguna Comunidad Autónoma, lo cierto es que los dos grandes partidos nunca parecieron confiar en serio en que la reforma llegase a buen puerto y la mejor prueba de ello es que no hubo iniciativas de grupos parlamentarios como tales (proposiciones de reforma del Reglamento registradas) ni Informe de Ponencia que se pudiese elevar a la Comisión, sino que todos los esfuerzos se hicieron en grupos de trabajos de naturaleza informal.

A la vista de lo anterior, en la IX Legislatura pareció haberse renunciado temporalmente al objetivo de la aprobación de una reforma global, sin que dejaran de aprobarse también modificaciones parciales del Reglamento sobre aspectos en los que había unanimidad como las citadas reformas del artículo 63.2 en materia de publicidad de los dictámenes de la Comisión del Estatuto de los Diputados sobre incompatibilidades en 2009, y de los artículos 79 y 82 sobre voto mediante procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave, del año 2011. Y en esta línea también se aprobaron algunas normas supletorias como la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno que derogaba la anteriormente mencionada y que ha sido modificada por última vez el 15 de noviembre de 2016, fijando el número máximo de preguntas en 24: 9 del Grupo Parlamentario Popular, 6 del Grupo Parlamentario Socialista, 4 del Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, 2 del Grupo Parlamentario Ciudadanos y 1 de cada uno del resto de grupos parlamentarios; la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta de 26 de mayo de 2008, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado; o el Acuerdo de

las “Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta” de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprobaban nuevas normas en materia de Registro de intereses. Asimismo debe mencionarse la creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, cuya composición y funcionamiento se regula por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas conjuntamente, de 19 de julio de 2011.

Durante la X Legislatura el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 29 de noviembre de 2012, con motivo del debate de la Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentarios de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, acordó lo siguiente:

El Congreso de los Diputados:

1. Manifiesta su voluntad de encomendar a la Comisión de Reglamento, de conformidad con los cauces reglamentarios oportunos, la puesta en marcha de los trabajos para impulsar, desde el mayor consenso posible, los cambios reglamentarios que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la Cámara y a lograr una mayor identificación en su capacidad de representación de los ciudadanos.
2. Adopta el compromiso, desde los principios de transparencia, responsabilidad y fortalecimiento institucional, de impulsar y debatir, en su seno, medidas que incidan en la profundización y regeneración democrática tomando como base de discusión el informe que, a estos efectos, ha encargado el Gobierno al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Asimismo, en el debate de política general sobre el estado de la Nación celebrado en 2013, se aprobaron (el 26 de febrero de 2013) distintas resoluciones presentadas por los Grupos Parlamentarios. Entre ellas, la Resolución Número 1, referente a Regeneración democrática y transparencia que incluía la previsión de estudiar en las correspondientes Comisiones parlamentarias los siguientes aspectos:

- I. Medidas oportunas a adoptar para regular las organizaciones de intereses o “lobbies”, con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites.

- II. Forma de aplicación a Diputados y Senadores de las normas de transparencia incluidas en la futura Ley Reguladora del Ejercicio de las Funciones Políticas, estableciendo un procedimiento concreto de publicidad de las declaraciones tributarias, de actividades y bienes.
- III. Reformas necesarias para modernizar las campañas electorales (sondeos, tratamiento por los medios, debates e incluso duración).
- IV. Nuevas medidas a adoptar contra el transfuguismo político.
- V. Posibles reformas de la Ley Orgánica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular para facilitar su impulso y tramitación.
- VI. Posibles reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para mejorar el procedimiento de votación de los ciudadanos españoles residentes en el exterior.
- VII. La puesta en marcha inmediata de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

La Ponencia encargada de la reforma en la X Legislatura se constituyó el 24 de abril de 2013 y celebró un total de nueve reuniones que finalizaron con la del 17 de diciembre de 2014 con la constatación de que no parecía posible avanzar en las negociaciones en busca de consenso.

En las distintas reuniones se acordó trabajar sobre la base del texto de 2005 agrupando los temas tratados e introduciendo algunos nuevos. Así por ejemplo:

- En cuanto al Estatuto del Diputado además de las cuestiones relativas al protocolo y la situación al cese y la suspensión y pérdida de la condición del diputado, el suplicatorio, el juramento y sus efectos, se presentaron nuevas propuestas respecto a la relación del diputado individual con el grupo, su derecho a la información, los derechos económicos, los deberes de asistencia, incompatibilidades y ética del cargo, declaraciones y Registro de intereses o incompatibilidades.
- Por lo que se refiere a los grupos parlamentarios, se mantuvieron los temas del número de portavoces, el Reglamento interno, el funcionamiento del Grupo Mixto, y el acceso a la información de Registros Públicos. Y además se incluyeron cuestiones como los requisitos de constitución y los diputados no adscritos.
- Respecto a la Mesa, se incorporaron temas como los relativos a la función de calificación de los escritos y documentos de índole parla-

mentaria que corresponde a este órgano y la cobertura y posibles ceses en la Mesa de la Cámara.

- En relación con las Comisiones, a los temas anteriormente discutidos se añadió el del funcionamiento general y la programación de los trabajos con reuniones periódicas de las Comisiones. Así como una propuesta de reforzamiento de la Comisión de Peticiones.
- En el punto relativo a las normas de funcionamiento, se incorporaron materias relativas a publicidad y transparencia; ordenación de los períodos de sesiones, y horarios y días de sesión, fijación del orden del día, regulación de turnos y tiempos de debate, votaciones, plazos, publicidad de actas, seguimiento del cumplimiento de acuerdos, especialmente de las proposiciones no de ley y las mociones por el Gobierno, y los grupos nacionalistas incluyeron un punto relativo al respeto a las minorías.
- Dentro del procedimiento legislativo, se añadió un cambio completo del procedimiento ordinario, la reforma de las proposiciones de ley y de la iniciativa legislativa popular; el acceso de los ciudadanos al procedimiento, revisión de la delegación en Comisión y del procedimiento de lectura única; cuestiones de técnica legislativa y evaluación de la calidad de las leyes.
- En materia de control al Gobierno, se plantean nuevas regulaciones de interpelaciones y mociones, la moción de censura o reprobación a los Ministros y la regulación de la intervención de los Ministros en Pleno y Comisión y nuevo régimen completo de las proposiciones no de ley o resoluciones.

Se planteó, asimismo, la regulación del debate sobre el estado de la Nación, y se añadió también a la lista de cuestiones a tratar la definición de las delegaciones parlamentarias, las relaciones con la Unión Europea a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea; el fomento de una mayor participación ciudadana con la creación de una Oficina del Ciudadano, la regulación de los lobbies y la integración de los medios y nuevas tecnologías, así como se reiteró la cuestión del uso de las lenguas cooficiales y la de la regulación de la autorización de las operaciones de las Fuerzas Armadas.

En definitiva, se trabajó sobre la base de que todos los grupos deseaban conseguir un Congreso abierto y transparente, más cercano al ciudadano y más participativo así como más ágil y que elaborase leyes más eficaces¹⁶.

¹⁶ Un Parlamento abierto en el sentido en el que lo describen R. Rubio Núñez y R. Vela Navarro-Rubio, que aprovechando las facilidades que permiten las nuevas tecnologías

No se pudo llegar a un texto completo tampoco esta vez. No obstante, se consiguió poner en funcionamiento la Oficina Presupuestaria (Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales) y también aprobar las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a Derecho Administrativo; y abrir el Portal de Transparencia en la página web de la Cámara.

En la breve XI Legislatura, además de la solicitud de constitución de una Ponencia encargada de estudiar la reforma del Reglamento presentada por el Grupo Socialista, hay que citar dos proposiciones de reforma parcial. Concretamente: la Proposición de reforma para la inclusión de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad en el artículo 46.1 presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (BOCG. Congreso. Núm. B-37, de 15 de abril de 2016) y la Proposición de reforma para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Democràcia i Libertat) (BOCG. Congreso. Núm. B-36-1, de 15 de abril de 2016), que llegó a ser tomada en consideración en la sesión plenaria del 27 de abril de aquel año.

Ambas fueron recuperadas en la XII Legislatura, en la que se han presentado un total de diez proposiciones de reforma del Reglamento del Congreso.

De ellas dos estaban dirigidas a la adaptación de la enumeración de Comisiones Permanentes Legislativas del artículo 46.1 a la planta ministerial, fueron presentadas por la totalidad de los grupos parlamentarios y

incorpore no sólo el principio de transparencia sino también y, de forma especial, los principios de participación y de colaboración de los ciudadanos permitiendo el acercamiento entre representantes y representados y la recuperación por parte de éstos de la confianza en la Institución parlamentaria. RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R.: *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2017.

aprobadas por el procedimiento de lectura única en 2016 y en junio de 2018 como ya quedó reseñado.

Otras cuatro tan sido tomadas en consideración y se encuentran en plazo de presentación de enmiendas. En concreto son:

- La proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para el control parlamentario de acuerdos parlamentarios sin fuerza de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) con la intención de incluir un nuevo artículo 203 bis que obligase al Gobierno a remitir un informe al principio de cada período de sesiones sobre el grado de cumplimiento de las proposiciones no de ley, mociones y resoluciones aprobadas por el Pleno y las Comisiones, así como a comparecer ante la Comisión de Reglamento para explicar dicho Informe (BOCG. Congreso. Núm. 80-1, de 30 de enero de 2017).
- La proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de Interés, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que busca añadir un artículo 107 bis en el que se contemple la creación de un Registro Público de carácter obligatorio para la inscripción de los representantes de Grupos de Interés que mantengan encuentros con los Diputados y el personal de los grupos parlamentarios, regulando el contenido de dicho Registro y los datos de la inscripción así como las consecuencias de la infracción de sus previsiones. (BOCG. Congreso. Núm. 96-1, de 3 de marzo de 2017). Es similar a la Proposición de reforma del Reglamento para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies presentada al comienzo de la XII Legislatura por el Grupo Parlamentario Mixto recuperando la iniciativa presentada en la XI Legislatura por el Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i d'Unió, aunque regulando de forma más amplia el Código de conducta de los representantes de los grupos de interés, los derechos de acceso y la supresión del Registro. Sin embargo, esta Proposición (BOCG. Congreso. Núm. 28-1, de 9 de septiembre de 2016) no se ha sometido aún al Pleno para su toma en consideración.
- La Proposición de reforma por la que se modifican los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG. Núm. 17-1, de 5 de mayo de 2017) fue tomada en consideración en

la sesión celebrada el 24 de octubre de 2017 y tenía por finalidad la modificación de dichos preceptos para fijar los límites formales a los que el Gobierno debe atenerse para ejercer la facultad que le atribuyen para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 134.6 de la Constitución. En el fondo de esta proposición de reforma se encuentra el problema planteado con el uso ciertamente amplio de esta facultad por parte del Gobierno de la primera mitad de la XII Legislatura y el planteamiento de sendos conflictos entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional por la negativa de la Mesa de la Cámara a aceptar dos de los llamados “vetos” del Gobierno a las proposiciones de ley orgánica de suspensión del calendario de la implantación de la LOMCE y de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista. Como es sabido, el Tribunal falló a favor del Congreso de los Diputados desestimando el conflicto en las STCs. 34/2018, de 12 de abril de 2018 y 44/2018, de 26 de abril de 2018.

- Y la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas (BOCG. Congreso. Núm. B-147-1, de 8 de septiembre de 2017) presentada por el Grupo Parlamentario Socialista que fue tomada en consideración en la Sesión Plenaria de día 30 de octubre de 2018. Con esta reforma se pretende incorporar al Reglamento el uso vigente en pasadas legislaturas según el cual las dos primeras ampliaciones del plazo de enmiendas se concedían siempre que lo pidiese algún grupo parlamentario, pero en cambio para las sucesivas ampliaciones se exigía que lo pidan, al menos, dos grupos que representen a la mayoría absoluta de la Cámara.
- Además, se han presentado dos proposiciones de reforma del Reglamento dirigidas a incluir entre las Comisiones Permanentes Legislativas la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad, retomando la iniciativa de la XI Legislatura antes reseñada, y siendo retirada la última de ellas presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, para no duplicar la iniciativa

presentada con anterioridad por el Grupo Parlamentario Mixto (BOCG. Congreso. Núm. B-50-1, de 21 de octubre de 2016).

VI. CONCLUSIONES

Del examen de los distintos textos provisionales elaborados durante los trabajos desarrollados en el seno de la Comisión de Reglamento desde la VI a la X Legislatura, así como de los puntos esenciales de acuerdo entre los Grupos Parlamentarios que trascendieron y de las proposiciones de reforma que se han presentado durante la XI y la XII Legislaturas, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

1. Existe un primer grupo de modificaciones respecto de las que parece existir un acuerdo básico en el que hay que incluir cuestiones muy diversas que van desde las que afectan a los Grupos Parlamentarios (como la regulación del funcionamiento interno del Grupo Mixto, o la de la figura de los Diputados no inscritos aunque existen divergencias respecto a su plasmación concreta); hasta las referidas al procedimiento legislativo, como la celebración obligatoria del debate de totalidad (inversión de la previsión del artículo 48), la eliminación del debate de enmiendas singulares en Pleno y la nueva regulación del debate presupuestario. Asimismo habría que mencionar, en relación con otros procedimientos, la mejora técnica general de la regulación de las comparecencias, del acceso a secretos oficiales y el control de gastos reservados, el reforzamiento de las facultades investigadoras de la Comisión del Estatuto de los Diputados, o el incremento de las funciones de la Comisión de Peticiones.
2. En cuanto a las reglas generales de funcionamiento, existía un alto grado de consenso sobre cuestiones como la de las reuniones de las Mesas de las Comisiones junto a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, la extensión del principio de publicidad de las sesiones de Comisión, la incorporación de la figura de las resoluciones internas o la regulación del Debate sobre el Estado de la Nación.
3. Mención aparte requerirían aquellas cuestiones relativas al Estatuto de los Diputados, como su retribución, protección social, garantías parlamentarias, regulación de su tratamiento protocolario y de sus deberes y régimen disciplinario respecto de los que se plantea la conveniencia de abordarlos conjuntamente con las que afectarían a los Senadores e,

incluso, como materia propia de un futuro Reglamento de las Cortes Generales.

4. En esta línea parece existir también consenso en la oportunidad de incluir algunas medidas que incidan en la consecución de un Parlamento más abierto y cercano a los ciudadanos como la introducción de mecanismos de participación y colaboración como la regulación del trámite obligatorio de comparecencias de expertos al principio de la tramitación de las iniciativas legislativas, y la regulación de las relaciones de los diputados y los grupos parlamentarios con los grupos de interés o lobbies. Asimismo existe un amplio grado de acuerdo en la necesidad de incorporar medidas de transparencia y de lucha contra la corrupción en la línea de las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción creado en el seno del Consejo de Europa (GRECO). En este sentido cabe mencionar el inicio de algunos trabajos en el ámbito de la Comisión del Estatuto del Diputado en orden a preparar un borrador de Código ético de conducta de los diputados que pudiera vincularse de alguna manera al Reglamento de la Cámara.
5. Además de estos aspectos existe otra serie de cuestiones en las que tradicionalmente se han centrado las divergencias de más difícil resolución. Entre ellas están los requisitos para la constitución de Grupos Parlamentarios, así como diversos aspectos de la figura de los Diputados no inscritos y de la llamada “firma de complacencia”; la regulación definitiva de las Comisiones de Investigación; la de las preguntas al Presidente del Gobierno en el Pleno; o la posibilidad de incorporar al Reglamento las interpelaciones dirigidas directamente a aquél.

Sin embargo, no es necesario decir que las condiciones no parecen las mejores para llegar a un acuerdo que finalice con éxito. Hoy en día la posibilidad de una reforma global del Reglamento del Congreso de los Diputados como otras tantas cosas, una reforma electoral, la reforma constitucional... parece más lejana que nunca.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, M.: “Procedimiento de reforma de los Reglamentos parlamentarios”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 30, 1993, pp. 7-51.
- ALBORG, J. L.: *Historia de la literatura española. Vol. I*. Ed. Gredos, 2ª ed. Ampliada. Madrid, 1970.

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones de El Cronista. Iustel. Madrid, 2017.
- ESCUADERO, J.A.: *Estudio Introductorio a la Teoría de las Cortes*. Edición de la Junta General del Principado de Asturias. Oviedo, D.L. 1996.
- FERNÁNDEZ, J.P.: *La década del gran cambio. El camino hacia el cuatripartidismo en España*. Biblioteca Nueva, S.L., Madrid, 2018.
- FRAGA IRIBARNE, M.: “Los Privilegios de los Procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 99, 1958, pp. 57-83.
- GAMBRA GUTIÉRREZ, A.: *Los opositores a la Constitución de Cádiz*. En Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años. Espasa, Madrid, 2011.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C.: “Disposición Final Primera”. En: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados. Madrid, 2012.
- HASTSCHEK, J.: *Das Parlamentsrecht (Das Parlamentsrecht Des deutschen Reiches)*. Leipzig, 1915. (Edición inglesa de Walter de Gruyter, 1973).
- JEFFERSON, T.: *The papers of Thomas Jefferson*. Princeton University. Disponible en: <https://Jeffersonpapers.princeton.edu>.
- MARCO MARCO, J.J.: *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes del derecho*. Cortes Valencianas, Valencia, 2000.
- MARTÍNEZ MARINA, F.: *Teoría de las Cortes o Grandes juntas nacionales de los Reinos de León y Castilla: monumentos de su constitución política y de la soberanía del pueblo: con algunas observaciones sobre la lei fundamental de la monarquía española sancionada por las Cortes Generales y Extraordinarias, y promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*. Imp. de Fermín Villalpando, Madrid, 1813.
- Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*. Cortes Generales, Secretaría. Madrid, 1977.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2010.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: *Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978*. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: “Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del derecho español”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1985.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R.: *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura*

parlamentaria. Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2017.

TORRES DEL MORAL, A.: “Naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 10, 1986, pp. 7-22.

EL VALOR DEL SENADO: FUNCIONES PATENTES Y LATENTES

Diego LÓPEZ GARRIDO

Letrado de las Cortes Generales y Catedrático de Derecho
Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

El Senado, de forma evidente (patente), tiene atribuidas funciones legislativas, de control y presupuestarias. Pero, además, –de forma no tan visible (latente)– el Senado realiza una imprescindible y eficaz segunda lectura en el proceso legislativo, trabaja en Comisiones y Ponencias sobre asuntos capitales para la convivencia democrática (ver Anexo) y fortalece el sistema constitucional de partidos, completando el papel del Congreso de los Diputados en la misión agregadora del interés general.

Por esas razones, una hipotética reforma constitucional del Senado no debería abandonar su composición democrática, pero sí ampliar su potestad legislativa, haciendo que sea la Cámara de iniciativa en aquellos proyectos o proposiciones de ley que afecten directamente a competencias atribuidas a Comunidades Autónomas o Municipios.

Palabras clave: Senado, Segundas Cámaras, Reforma constitucional, Funciones del Senado.

ABSTRACT

The Senate, in an evident way (patent), has legislative, accountability and budgetarian functions attributed. But, in addition, in a not so visible way (latent), the Senate delivers an efficient second lecture in legislative procedures; works in committees and subcommittees on capital issues for democracy (see Annex) and strengthens the constitutional system of political parties, completing the role of Congress of Deputies in that mission for general interest.

For these reasons, a hypothetical constitutional reform of Senate shouldn't abandon its democratic composition (senators elected by people, in combination with senators elected by the regional parliaments), but does should enlarge its legislative power, in a way that the upper House is the Chamber of initiative for law drafts directly touching the powers attributed to the Autonomous Communities and city councils.

Keywords: Senate, Second Chambers, Reform of the Constitution, Senate's functions.

SUMARIO: I. EL SENADO, ¿UNA CÁMARA FRUSTRADA? II. LAS FUNCIONES PATENTES DEL SENADO. III. LAS FUNCIONES LATENTES DEL SENADO. IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO: UNA PROPUESTA. CONCLUSIÓN. ANEXO.

EL SENADO, ¿UNA CÁMARA FRUSTRADA?

Pocas instituciones constitucionales españolas han sido objeto de tantas reflexiones y estudios. Casi todas para concluir en lo mismo: que es una creación frustrada de la Constitución. Porque el artículo 69.1 lo define como “la Cámara de representación territorial”, y, en la práctica, difícilmente cumple esa función.

¿Es verdaderamente el Senado una Cámara frustrada? Pienso que no, si extendemos el juicio al conjunto de las tareas que ha desempeñado durante los 40 años de vigencia de nuestro régimen democrático.

Es cierto que, en lo relativo a su supuesta naturaleza de cámara de representación de las Comunidades Autónomas, no puede decirse que haya correspondido con tal cometido. Las CCAA, y sus ciudadanos, no están representados propiamente en el Senado. No destaca en el proceso legislativo por encima del Congreso de los Diputados salvo que, según el art. 74,2 CE, comienza en el Senado el trámite de autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y de la distribución del Fondo de Compensación Territorial.

El Senado tampoco ha aportado nada particularmente eficaz a las relaciones entre las propias CCAA, relaciones prácticamente inexistentes, a pesar de algunos intentos a los que vamos a referirnos inmediatamente.

Se trata, en primer lugar, de la reforma del Reglamento del Senado, de 11 de enero de 1994. Su objetivo fue concentrar en una Comisión del Senado –la llamada “de las Comunidades Autónomas”– los trabajos previos al Pleno de la Cámara que tengan que ver con materias relativas a cuestiones autonómicas. El artículo 56 RS enumera las funciones de esta Comisión, entre ellas la de pronunciarse sobre la autorización que las Cortes Generales puedan otorgar para la celebración de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, autorización que es necesaria según el artículo 145.2 de la Constitución.

En otro artículo de este número de la Revista de las Cortes Generales se hace un estudio en profundidad de la Comisión de las Comunidades autónomas. Esta Comisión, en todo caso, no implica añadir al Senado

funciones que no le hubiera otorgado la Constitución. De ahí que algún autor haya calificado a la reforma de 1994 como “fracaso” (Punset). Calificación excesiva en mi opinión.

La otra reforma a la que queremos aludir es la llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo referente a la designación por el Senado de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional. Según el nuevo artículo 16.1 LOTC, “serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara” (está regulado en los artículos 184 ss RS). Los partidos políticos mayoritarios se las han arreglado para unificar en lo posible los candidatos de cada Comunidad Autónoma, limitando así la capacidad de selección del Pleno del Senado.

Podemos decir que las citadas reformas legales no han aportado demasiado a la Cámara alta en lo que a “representación territorial” se refiere. Pero eso no significa que el Senado sea una cámara frustrada, ya que desarrolla otras funciones con significado político y jurídico no despreciable.

II. LAS FUNCIONES PATENTES DEL SENADO

Nos va a ser de utilidad la terminología del politólogo norteamericano Merton para hacer una distinción entre lo que llamaremos “funciones patentes” y “funciones latentes”.

Las funciones patentes del Senado son las que de forma más evidente y obvia nacen de la Constitución española. Son las clásicas funciones parlamentarias: legislativa, de control y presupuestaria. Salvo en el control –incluido preguntas al Presidente del Gobierno– el Senado no tiene la iniciativa, ni la última palabra, como es sabido. Tampoco posee ninguna potestad respecto a la convalidación de los Decretos-Leyes, que reside por completo en el Congreso.

Ya hemos hecho alusión a la función de designación de órganos constitucionales (TC) en lo que el Senado ejerce competencias propias. Nos queda destacar una función de enorme potencia, que ha sido “descubierta” desde el momento en que hizo acto de presencia el “procés” independentista

en Cataluña. Nos referimos, claro está, al artículo 155 de la Constitución, que exige el acuerdo del Senado –solo de éste– para que el Gobierno pueda “adoptar las medidas necesarias” para obligar a una Comunidad Autónoma al “cumplimiento forzoso” de “las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan”, o en el caso en que una Comunidad Autónoma “actúe de forma que atente gravemente al interés general de España”.

La relevancia política y jurídica indudable que ha tenido y tiene el proceso independentista catalán ha elevado el nivel político constitucional del Senado. Desde ese punto de vista, ya no puede decirse que sea una Cámara “frustrada”. Es, por el contrario, decisiva cuando de una crisis de esta naturaleza se trate.

Por último, entre las funciones muy visibles del Senado hay que citar algo que está también de actualidad –al menos en el debate político– como es la reforma de la Constitución. Sea una reforma “ordinaria” de la Constitución –la prevista en su artículo 167– o una reforma que afecte al Título Preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, prevista en el artículo 168, el Senado debe dar su aprobación (por tres quintos en el primer supuesto, por dos tercios en el segundo). En cuanto a la reforma constitucional, el Senado tiene, pues, idénticos poderes que el Congreso.

Podemos concluir que el Senado adquiere un relieve especial –hasta igualarse con el Congreso de los Diputados– en momentos críticos o de especial importancia constitucional (art. 155 o reforma de la Constitución). En lo demás –desde la votación de investidura– mantiene un perfil político (y mediático) nítidamente más bajo. Pero no por ello carece de relevancia o utilidad. Lo que ha ocurrido es que, prácticamente siempre, en estos 40 años, las mayorías políticas del Senado han sido las mismas –normalmente con énfasis especial– que las del Congreso de los Diputados. Esta circunstancia –que ha cambiado en 2018 y que en un futuro podría seguir cambiando a la vista de las convulsiones en la correlación de las fuerzas políticas producidas en los últimos años– ha hecho que el Senado haya parecido algo “invisible”, política y mediáticamente, en grandes periodos de tiempo.

Sin embargo, hay funciones del Senado no tan visibles que hay que examinar porque su importancia práctica es más fuerte que lo que en principio podría pensarse. Es lo que llamaremos “funciones latentes” del Senado.

III. LAS FUNCIONES LATENTES DEL SENADO

Hay que empezar por una función legislativa que el Senado cumple con sigilo, pero con eficacia, en el sistema bicameral español. El Senado es, indudablemente, una Cámara de segunda lectura.

Lo hace bien. Por dos razones esencialmente. Porque la dinámica de las primeras cámaras, más políticas e inmediateistas, más cortoplacistas, dejan flecos en la labor legisladora que una segunda cámara está en condiciones de resolver. Y porque la técnica legislativa siempre mejora cuando un proyecto o proposición de ley se somete a un doble proceso de enmienda y debate. Especialmente, cuando se trata de legislación compleja, como la que en el siglo XXI se produce. Es el caso de la legislación que tiene su origen en el derecho europeo (Directivas que hay que transponer al derecho interno).

Vamos a ver un ejemplo real de este enfoque teórico. Un ejemplo que tiene presencia constante en la actualidad política española: el delito de rebelión, del que el Tribunal Supremo acusa a varios dirigentes del “procés”.

El tipo delictivo de rebelión se discutió ampliamente con motivo del debate del Código Penal de 1995 en el Congreso de los Diputados. El proyecto inicial del gobierno socialista no traía la exigencia de “violencia” para que se pudiese hablar de rebelión. Solo hablaba de “alzamiento” público. En la Comisión de Justicia e Interior se logró un consenso en torno a la tipificación del delito de rebelión. Se obtuvo gracias a la propuesta transaccional del grupo de IU-IC de añadir la violencia como requisito para que el “alzamiento” para conseguir diversos objetivos (entre ellos, declarar la independencia de una parte del territorio nacional) fuese considerado delito de rebelión.

Pero el grupo Popular vetó la tramitación de esa enmienda transaccional en el Pleno (como es sabido ese tipo de enmiendas requieren que todos los grupos acepten tramitarla) y no pudo ser votada en el Congreso. Tenía que arreglarlo el Senado. En él, la mayoría de los grupos presentaron una enmienda de modificación de lo que hoy es el artículo 472 CP para incluir como delito de rebelión un alzamiento de forma “violenta y públicamente”.

Como éste hay muchos otros ejemplos del papel del Senado como Cámara de segunda lectura, que, naturalmente, luego se somete de nuevo al acuerdo final del Congreso. Pero sin el Senado, los errores o insuficiencias del Congreso no tendrían solución.

Esta segunda lectura viene ayudada, sin duda, por el diferente clima político que hay en el Senado, mucho más propicio a la reflexión. El Congreso está siempre rodeado de un ambiente de presión mediática que condiciona las decisiones, se quiera o no. El Congreso es el primer plató de televisión y radio del país. El Senado no, a excepción de los días en que hay sesión de preguntas al Presidente del Gobierno.

Existe otra característica del Senado que tampoco es muy visible política y mediáticamente. Pero es una función real, aunque latente. Se trata de las Comisiones o Ponencias de estudio, que dedican muchas horas a comparecencias sobre temas social, económica y políticamente de la máxima importancia para los ciudadanos y ciudadanas.

Estas Comisiones o Ponencias no tienen una naturaleza legislativa directa, pero sí la pueden tener indirecta a través de sus Informes de Conclusiones y Recomendaciones.

La lectura de los temas para los que se constituyen tales órganos de estudio o investigación sobre una cuestión de relevancia nos da idea de esa función latente, que es de la máxima relevancia. Por eso, en el Anexo a este texto hay una enumeración de prácticamente todas las Comisiones y Ponencias de estudio que se han celebrado en el Senado desde la primera legislatura a la presente, que es la XII.

El número de Comisiones y Ponencias de Estudio constituidas en el Senado es extenso y, en todo caso, muy superior al de las constituidas en el Congreso.

Es de lamentar que estos Informes no se difundan como se merecen. Tienen un enfoque político muy diferente al que usualmente poseen los debates o decisiones parlamentarias. Por ser a puerta cerrada los trabajos, de forma automática se desarrollan con un carácter constructivo y de neutralidad intelectual y política del que carecerían si fuesen expuestos a la luz pública.

Los intervinientes estarían tentados a su utilización partidista por encima de cualquier otro objetivo. A ello, el Senado le añade su especial atmósfera política, más propicia al acuerdo y consenso que el que impera en el Congreso. De ahí que en esta última cámara se constituyan menos ponencias de estudio, y el acuerdo interno sea más dificultoso que en el Senado.

Las Comisiones y Ponencias de estudio en el Senado operan en la fase previa a la decisión legislativa, o del ejecutivo. Es imprescindible para la utilidad real de esas decisiones.

Hay una última función latente del Senado a la que debe hacerse alusión. No es fácil de detectar, ni se resalta públicamente. Sin embargo, es importante para el buen funcionamiento de una democracia. El Senado hace posible que la selección de dirigentes políticos que realiza en un primer plano el Congreso —donde se ubican los líderes de los partidos políticos— se complemente por la Cámara alta. El Congreso es, en efecto, una Cámara Baja de tamaño reducido (350 escaños) en proporción al número de habitantes de España. Es uno de los Parlamentos más pequeños de Europa. Mucho más pequeño que el de los principales países de la Unión Europea (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia). Necesita del complemento del Senado para conseguir una capacidad adecuada de representatividad de los ciudadanos, y de las Comunidades Autónomas y entidades territoriales, al máximo nivel político. Y también para lograr una función que la Constitución otorga a los partidos políticos en su artículo 6: “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. El Senado, junto al Congreso, hace posible que los partidos realicen esa función, y que cumplan con una misión que en las democracias es vital: la selección de los dirigentes políticos y, a través de ellos, lo que Almond y Verba llaman “función de agregación de intereses”.

Por esa razón, a nuestro juicio, una hipotética reforma de la Constitución en una orientación federal no debería olvidar la relación del Senado con los electores. Va a ser el último punto que va a tocar este trabajo.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO: UNA PROPUESTA

De las anteriores consideraciones se puede deducir el punto de vista de quien suscribe el presente artículo, que es considerar al Senado como una institución que ha sido y es positiva, necesaria y útil para la democracia española. Con reforma constitucional o sin ella.

Pero nuestras reflexiones no quedarían completas si no hiciesen mención al asunto de una posible reforma constitucional.

Hasta el momento, y tal como se describe en el libro *Pautas para una reforma constitucional*, hay dos posiciones políticas o doctrinales básicas sobre esa reforma. O bien se propone mantener el sufragio universal para la elección del Senado. O bien se va a una especie de *Bundesrat*, es decir, a una elección de todos los senadores y senadoras por los gobiernos de las CCAA o sus Asambleas.

Habría otra opción, no explicitada en publicaciones o libros: que se abandone la pretensión del art. 69 CE de considerar al Senado cámara de representación territorial y no pretender ser lo que no puede ser.

A nuestro juicio, cabe mantener el artículo 69 como está –Senado como Cámara de representación territorial–, especialmente si la reforma va en línea federalizante, que es el espíritu de la Constitución española. Pero la huida a un modelo *Bundesrat* significaría una pérdida de capacidad representativa de las Cortes Generales, una pérdida de valor democrático y de conexión con los ciudadanos.

Hace casi 25 años, publiqué en esta misma Revista de las Cortes Generales (n. 33) un artículo con el título: “Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional”.

En ese artículo está explicitada una tesis sencilla: que el problema del Senado –si es que lo tiene– es su ausencia de iniciativa y de poder legislativo. Y si se trata de dar más poder al Senado, eso es contradictorio con quitarle representatividad democrática, es decir, sustraerle a la relación directa con los electores.

25 años después de ese artículo, no cambiaría una sola palabra. El artículo —que tiene su origen en un encargo del diario El País, en donde también se publicó con una redacción similar— incluye una propuesta articulada completa.

Me van a permitir que resuma, con sus mismas palabras, el contenido esencial de esa propuesta:

La reforma del Senado: objetivos

La reforma del Senado tiene que cumplir dos objetivos capitales: representatividad y participación de las Comunidades Autónomas. Por tanto, hay que conseguir:

1.º que en esa Cámara se vean representados los ciudadanos en cuanto pertenecientes a una nacionalidad o región; y

2.º que la Cámara canalice los intereses y energías de las Comunidades Autónomas, que las coordine e integre en el Estado, y que la voluntad final del poder legislativo sea representativa, en consecuencia, del hecho diferencial autonómico.

Si se desea llegar a ese horizonte, el Senado necesita transformarse en dos aspectos: en su composición, para que sea realmente representativo del hecho autonómico, y en sus funciones y potestades, para que puedan participar en la voluntad del Estado los intereses más genuinos de nacionalidades y regiones.

Composición del Senado

En primer lugar, la circunscripción electoral deja de ser la provincia —no tiene ya el menor sentido— y pasa a ser la Comunidad Autónoma,

En segundo lugar —y esta modificación me parece decisiva— el Senado se elegiría de forma descentralizada, es decir, con ocasión y simultáneamente a las elecciones autonómicas. Ello significa que, en cada Comunidad, la elección al Parlamento autonómico se vería siempre acompañada de la elección de los senadores que corresponde a esa Comunidad.

Hay alguna obligada consecuencia de relevancia constitucional que hay que destacar. Principalmente, que el Senado ya no puede ser objeto de disolución por el Presidente del Gobierno, a diferencia del Congreso. Y ello porque el Senado se disuelve parcialmente con cada disolución de la Cámara autonómica correspondiente.

Funciones del Senado: especialización

Un Senado que quiera ser Cámara de representación y de participación territorial (art. 69.1 de la propuesta) tiene que especializarse precisamente en aquello que afecta a las competencias de las Comunidades Autónomas. En tal sentido está redactada la propuesta de reforma del artículo 90.1 de la Constitución: el Senado conocería sólo de textos legales cuya materia afecte directamente a competencias atribuidas a Comunidades Autónomas o Municipios y en los demás casos establecidos por la Constitución.

Lo anterior, por supuesto, no limita toda la capacidad de control político del Senado (interpelaciones, preguntas, debates), que no se ve coartada más allá de lo que ya la limita la propia Constitución vigente, que hace exclusivamente del Congreso la Cámara en donde se escenifica la responsabilidad política típica de los sistemas parlamentarios.

Nuestra propuesta, por último, no excluye las competencias que le da al Senado expresamente la Constitución, por ejemplo, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134) o de las leyes marco, de transferencia y de armonización (art. 150). Su importancia política aconseja mantener la participación de la Cámara alta en esas decisiones.

Proceso Legislativo equilibrado

La propuesta de nuevo artículo 90,2 consiste en aplicar al procedimiento legislativo ordinario la fórmula de Comisión Mixta prevista ahora en la Constitución para la aprobación de Tratados internacionales, acuerdos de cooperación entre Comunidades y Fondo de Compensación (art. 74.2), y para la reforma Constitucional (art. 167.1).

La fórmula es la siguiente: si el Senado disiente del Congreso, se crea una Comisión Mixta paritaria para que proponga un texto a las Cámaras. Si no se logra el acuerdo en el plazo de un mes, el Congreso de los Diputados podrá decidir por mayoría absoluta. Así, aunque se fortalece la posición del Senado, es el Congreso el que prevalece al final, escogiéndose una mayoría reforzada para ello.

CONCLUSIÓN

El Senado, constantemente cuestionado por su papel legislativo subordinado al Congreso, por su falta de aportación política al Estado autonómico y sobre todo por el no cumplimiento del mandato del art. 69 de la Constitución (“cámara de representación territorial”), cumple unas funciones patentes y latentes que justifican su existencia y su lugar en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

El Senado, de forma evidente (patente) tiene atribuidas funciones legislativas, de control y presupuestarias. Pero, además, –de forma no tan visible (latente)– el Senado realiza una imprescindible y eficaz segunda lectura en el proceso legislativo; trabaja en Comisiones y Ponencias sobre asuntos capitales para la convivencia democrática (ver Anexo); y fortalece el sistema constitucional de partidos, completando el papel del Congreso de los Diputados en esa misión agregadora del interés general.

Por esas razones, una hipotética reforma constitucional del Senado no debería abandonar su composición democrática (senadores elegidos por sufragio universal, combinado con senadores elegidos por las Asambleas legislativas autonómicas), pero sí ampliar su potestad legislativa, haciendo que sea la Cámara de iniciativa en aquellos proyectos o proposiciones de ley que afecten directamente a competencias atribuidas a Comunidades Autónomas o Municipios.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E., ALBERTÍ, E. y RUIZ, J. J., OUZA GARCÍA, L.: *La reforma constitucional del Senado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

- GARCÍA NOVA, C.: *Financiación Autonómica y reforma del Senado*. Marcial Pons, Madrid, 2012.
- LÓPEZ GARRIDO, D.: “Hacia un Nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 33, 1994, pp. 7-25.
- LÓPEZ GARRIDO, D. [Dir.]: *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- GARCÍA ROCA J. [Ed.]: *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014.
- PENADÉS, A. y URQUIZU-SANCO, F.: *La reforma del Senado*. Estudios de Progreso. Fundación Alternativas, 27/2007. Disponible en: <http://www.fundacionalternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/la-reforma-del-senado-en-espana>.
- SOLOZABAL, J. J. [Ed.]: *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*. Secretaría General del Senado, Madrid, 2008.

ANEXO

Listado de Comisiones y ponencias de estudio constituidas en el Senado en todas las legislaturas.

XII Legislatura**Comisiones**

Especial sobre la evolución demográfica en España.

Ponencias de estudio

- Ponencia de estudio sobre el desperdicio alimentario en el Estado español.
- Ponencia de estudio de los movimientos migratorios en el marco iberoamericano.
- Ponencia de estudio para la definición, la elaboración y la coordinación de la Estrategia española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Ponencia de estudio sobre el cáncer infantil.
- Ponencia de estudio sobre un nuevo marco jurídico para el deporte.
- Ponencia de estudio sobre la afectación de la turnicidad y la nocturnidad en la salud y la esperanza de vida de los trabajadores.
- Ponencia de estudio relativa al acuerdo para el impulso de la industria de España como motor de la creación de empleo.
- Ponencia de estudio sobre la inserción laboral de las personas con discapacidad.
- Ponencia de estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género.
- Ponencia de estudio sobre el funcionamiento del Senado.
- Ponencia de estudio sobre genómica.
- Ponencia de estudio sobre el acceso a los medicamentos oncológicos en las Comunidades Autónomas y la Comunidad Foral de Navarra.
- Ponencia de estudio del desarrollo de servicios profesionales farmacéuticos asistenciales desde el Sistema Nacional de Salud.
- Ponencia de estudio de la situación de las personas sin hogar.
- Ponencia de estudio sobre el pacto educativo.

XI Legislatura

Ninguna

X Legislatura

Comisiones

- Especial de Estudio sobre el trabajo y la explotación infantil.
- Especial de Estudio sobre las medidas a desarrollar para evitar la despoblación de las zonas de montaña.
- Especial de estudio sobre las nuevas formas de exclusión social como consecuencia del fuerte incremento del desempleo.
- Especial para el desarrollo de la internacionalización y ecosistema de la innovación al servicio de la industria española y del mundo en desarrollo.
- Especial para el estudio de la problemática de las personas desaparecidas sin causa aparente.

Ponencias de estudio

- Ponencia conjunta de estudio sobre los riesgos derivados del uso de la Red por parte de los menores.
- Ponencia de estudio sobre el desarrollo de las PYMES y cooperativas españolas en Iberoamérica.
- Ponencia de estudio sobre el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión de la cooperación.
- Ponencia de estudio sobre medidas de integración, apoyo y transferencia de conocimiento a las PYMES y promoción de un código de valores, en el marco de I+D+i+d.
- Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España.
- Ponencia de estudio de las vertientes técnica y económica de la utilización del gas natural licuado (LNG) como combustible marino.
- Ponencia de estudio para la evaluación de diversos aspectos en materia de residuos y el análisis de los objetivos cumplidos y de la estrategia a seguir en el marco de la Unión Europea.
- Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado.
- Ponencia de estudio para la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión sanitaria: presente y futuro.

IX Legislatura

Comisiones.

- Especial de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines.
- Especial de estudio para la elaboración de un Libro Blanco para la Juventud en España 2020.
- Especial de estudio sobre las nuevas formas de exclusión social como consecuencia del fuerte incremento del desempleo.

Ponencias de estudio

- Ponencia de estudio sobre clarificación del sistema de voto en la elección del Senado.
- Ponencia de estudio sobre el Islam y Occidente: Situación actual y perspectivas.
- Ponencia de estudio sobre el papel de las empresas españolas en América Latina.
- Ponencia de estudio sobre la normativa aplicable a los cooperantes.
- Ponencia de estudio sobre la reactivación de la actividad económica y del empleo en la actual situación de crisis financiera internacional.
- Ponencia de estudio sobre buenas prácticas y estrategias pedagógicas positivas.
- Ponencia de estudio de medidas que sirvan para reforzar la autoridad docente y el adecuado clima escolar.
- Ponencia de estudio sobre las Entidades Locales en el marco de la Unión Europea.
- Ponencia de Estudio sobre la protección del ecosistema de la dehesa.
- Ponencia de Estudio sobre la cadena de formación de precios entre el sector primario y el consumidor final y medidas para recortar su diferencia.
- Ponencia de estudio de las necesidades de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud.
- Ponencia de estudio sobre nuevas formas constructivas y nuevas tipologías de vivienda que se adapten a las actuales necesidades y demandas de la sociedad española y que permitan asimismo conseguir ahorros energéticos.

VIII Legislatura

Comisiones.

Comisión Especial de estudio para erradicar el racismo y la xenofobia del deporte español.

Ponencias de estudio

- Ponencia de estudio sobre el problema de la obesidad infantil y juvenil en España.
- Ponencia de estudio encargada de analizar la especial situación de los pacientes con enfermedades raras.
- Ponencia de estudio de la problemática de la salud en España desde la perspectiva de género.
- Ponencia de estudio sobre la agricultura española en el nuevo marco de la Unión Europea.
- Ponencia de estudio sobre el Islam y Occidente: Situación actual y perspectivas.
- Ponencia de estudio de los retos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.
- Ponencia de estudio del problema del acoso y la violencia física y psicológica entre los escolares.
- Ponencia de estudio de la financiación local.
- Ponencia de estudio sobre comunicaciones y desarrollo de los Pirineos.
- Ponencia de estudio sobre la política de transporte de mercancías por ferrocarril.
- Ponencia de estudio de la desestacionalización en el sector turístico y para la elaboración de una propuesta normativa que garantice el uso racional de las estaciones de esquí.
- Ponencia de estudio sobre el Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa.
- Ponencia de estudio sobre la ampliación del uso de las lenguas cooficiales en el Senado.
- Ponencia de estudio sobre los diferentes modelos de salud mental implantados en las distintas Comunidades Autónomas y el análisis de los resultados obtenidos de dichas experiencias.

VII Legislatura

Comisiones

- Comisión Especial de artes escénicas e industrias culturales.
- Comisión Especial para la prevención de los riesgos laborales.
- Comisión Especial sobre la adopción internacional.
- Comisión Especial sobre la inmigración y la extranjería.
- Comisión Especial sobre la prostitución.
- Comisión Especial sobre la situación de las poblaciones de montaña.
- Comisión Especial sobre la situación de los deportistas al finalizar su carrera deportiva.

Ponencias de estudio

- Ponencia de estudio sobre el ejercicio del derecho al voto mediante sistemas electrónicos.
- Ponencia de estudio sobre los derechos electorales de los españoles que residen en el extranjero.
- Ponencia sobre la situación de los españoles internados en prisiones de países extranjeros.
- Ponencia sobre la difusión de la dieta mediterránea.
- Ponencia para el estudio de la Cooperación Descentralizada.
- Ponencia para el estudio de “La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación en la Cultura, la Economía y la Política”.
- Ponencia encargada de estudiar el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003).
- Ponencia para el estudio y la valoración de la legislación española en el campo de la bioética y biotecnología.
- Ponencia sobre la situación de las enseñanzas científicas en la educación secundaria.
- Ponencia de estudio para la Problemática de la Empresa Familiar.
- Ponencia de estudio sobre la seguridad de las infraestructuras y los transportes.
- Ponencia de estudio de los derechos de concursantes y audiencia en relación con concursos, juegos y apuestas.
- Ponencia de estudio sobre los Pactos Locales.
- Ponencia de estudio sobre la elaboración de una nueva Ley de Familias Numerosas.

- Ponencia de estudio sobre la situación de las casas y centros regionales.
- Ponencia para el estudio de la reforma del Senado.

VI Legislatura

Comisiones

- Comisión Especial de Estudio sobre la Eutanasia.
- Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado.
- Comisión Especial para el estudio de los problemas del medio rural.
- Comisión Especial sobre el desarrollo económico y social del Estado español.
- Comisión Especial sobre la manipulación genética con fines de producción de alimentos.
- Comisión Especial sobre la Ordenación del Servicio Farmacéutico.
- Comisión Especial sobre la prevención y asistencia en situaciones de catástrofe.
- Comisión Especial sobre las artes escénicas, musicales y audiovisuales.
- Comisión Especial sobre redes informáticas.

Ponencias de estudio

- Ponencia de estudio sobre la intolerancia y las nuevas formas de esclavitud y marginación en nuestra sociedad.
- Ponencia de estudio sobre la situación actual de los países del Magreb.
- Ponencia sobre la Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Ponencia de estudio sobre la situación de la deuda pública española en los países en vías de desarrollo.
- Ponencia para el estudio de la selectividad en el acceso a la Universidad, problemas actuales y propuesta de soluciones.
- Ponencia de estudio sobre la utilización de sustancias dopantes en el deporte.
- Ponencia sobre los condicionamientos extrasanitarios de la anorexia y de la bulimia.
- Ponencia para analizar y controlar el desarrollo del Convenio de Autorregulación, firmado entre el Ministerio de Educación y Cultura, las Consejerías de Educación y las cadenas de televisión.
- Ponencia para el estudio de la actual situación del sector turístico en España.
- Ponencia para el estudio de la problemática generada por los residuos radiactivos.

- Ponencia para el estudio de la problemática de los hechos y comportamientos violentos relacionados con los menores de edad.
- Ponencia sobre la adaptación de las normas de circulación a la práctica del ciclismo.
- Ponencia especial para el estudio de la problemática del envejecimiento de la población española.
- Ponencia para el estudio de la deuda institucional de las empresas tanto públicas como privadas.
- Ponencia de estudio sobre la economía sumergida, en relación con el punto quinto del Pacto de Toledo.
- Ponencia sobre la inserción de la mujer en el campo laboral.
- Solicitud de creación de una Ponencia para el estudio de los aspectos relacionados con la duración y redistribución de la jornada laboral y su incidencia en la mejora de la evolución del empleo y funcionamiento de las empresas en España.
- Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado.
- Ponencia sobre las salidas profesionales a la licenciatura de farmacia.
- Ponencia para la evaluación de las necesidades de información económico-financiera de carácter territorial del Senado.
- Ponencia sobre el sistema de financiación autonómica.

V Legislatura

Comisiones

- Comisión Especial de Juventud.
- Comisión Especial para el estudio del Cambio Climático.
- Comisión Especial sobre los contenidos televisivos.
- Comisión de Investigación de las responsabilidades políticas derivadas de la creación y actuación de los GAL.

Ponencias de estudio

- Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado.
- Ponencia para la elaboración de un informe que pueda servir de base para resolver la presente situación del sistema de previsión social en el sector agrario.
- Ponencia para la evaluación del cumplimiento de las medidas y recomendaciones del informe del año 1993 sobre incendios forestales.

- Ponencia de estudio sobre la política española de cooperación para el desarrollo.
- Ponencia sobre el Magreb.
- Ponencia para el estudio de las relaciones de las Universidades españolas y americana. (En el Informe aprobado pasó a denominarse para el estudio de la cooperación entre las Universidades Españolas e Iberoamericanas. Relaciones entre Universidad-Empresa).
- Ponencia sobre la seguridad y prevención contra incendios.
- Ponencia sobre el futuro de la ordenación del servicio farmacéutico, en desarrollo de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento y en el contexto de la Unión Europea.
- Ponencia sobre el envejecimiento de la población y las políticas de servicios sociales.
- Ponencia para el estudio de la siniestralidad laboral en el sector de la construcción en España.
- Ponencia para la evaluación del sistema de financiación autonómica.
- Ponencia sobre aplicación y evaluación de los fondos europeos y evaluación del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Ponencia para el estudio de los enclaves interterritoriales.
- Ponencia sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea.

IV Legislatura

Comisiones

- Comisión Especial de Juventud.
- Comisión Especial de Publicidad.
- Comisión Especial de Encuesta e Investigación sobre los problemas derivados del uso del Automóvil y de la Seguridad Vial.
- Comisión Especial de Investigación de la Violencia en los Espectáculos Deportivos, con especial referencia al Fútbol.

Ponencias de estudio

- Sobre el estado de la sanidad animal y de sus repercusiones sobre la calidad de los alimentos y sobre la salud de las personas.
- Para el estudio del problema de los incendios forestales.
- De estudio de la cooperación para el desarrollo.

- De estudio sobre el tema del Mediterráneo.
- De estudio sobre el papel de las Comunidades Autónomas en la cooperación al desarrollo.
- Para el estudio e información de la siniestralidad en el sector de la construcción en España.
- Para el estudio de las escuelas-taller y casas de oficio.
- De estudio de la pobreza y sus consecuencias en España.
- Sobre el Tratado de Adhesión y Acta Única.
- Sobre la Unión Política.
- Sobre la Unión Económica y Monetaria.
- Para el estudio de la Reforma del reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial.

III Legislatura

Comisiones

- Comisión Especial de Investigación de la Violencia en los Espectáculos Deportivos, con especial referencia al Fútbol.
- Comisión Especial de Investigación sobre Incendios Forestales.

Ponencias de estudio

- Plan Nacional de Investigación Científica.
- Sobre tratamiento y reinserción de toxicómanos y alcohólicos.
- Sobre la situación de Menor en España.
- Sobre Seguridad Minera.
- Sobre la problemática de la Tercera Edad en España.
- Reforma del Reglamento.
- Malos tratos a mujeres.
- Problemática gitana.
- Violación de derechos humanos en otros países.

II Legislatura

Comisiones

- Comisión Especial de Investigación de Desaparición de Súbditos Españoles en Países de América.
- Comisión Especial de Investigación del Síndrome Tóxico.

- Comisión Especial de Investigación para el estudio de las causas y consecuencias de las recientes Inundaciones en el Norte de España.
- Comisión Especial de Investigación para el estudio de las causas y consecuencias de las recientes Inundaciones (Levante).
- Comisión Especial de Investigación sobre el Tráfico y Consumo de Drogas en España.
- Comisión Especial de Investigación sobre la situación de los Aeropuertos Nacionales.
- Comisión Especial de Investigación sobre los Trabajadores Españoles Emigrados en Europa.

Ponencias de estudio

- Cooperación Internacional.
- Subcomisión de Servicio Exterior.
- Proyecto de Reglamento del Defensor del Pueblo.
- Subcomisión de asuntos penitenciarios.
- Encuesta para el estudio de la situación actual de la fiesta de los toros.
- Subcomisión de estímulo de la política científica e investigación en España.
- Encuesta para el estudio de la situación de los trabajadores marginales.
- Educación sanitaria.
- Mendicidad infantil.
- Presencia gitana.
- Violación de los Derechos Humanos.
- Derechos de Autor.
- Investigación de aguas de salmónidos.
- Problemática del Menor.
- Subcomisión sobre problema del agua.
- Malos tratos a la mujer.

I Legislatura

Comisiones

- Comisión Especial de Derechos Humanos.
- Comisión Especial para el estudio de los problemas que afectan a la Enseñanza Universitaria Española.

- Comisión Especial para el estudio de los problemas que afectan a la Investigación Científica Española.
- Comisión Especial de Investigación de los Trabajadores Emigrados.
- Comisión Especial de Investigación sobre la situación del Orden Público y las Actividades Terroristas.
- Comisión Especial de Investigación sobre la situación del Paro Agrícola, especialmente en el Campo Andaluz.

Ponencias de estudio

- Sobre la situación de la Empresa Nacional Siderúrgica S. A. (ENDESA).
- Sobre la situación del ferrocarril metropolitano de Madrid.
- Minusválidos.
- Sobre Objetores de Conciencia.

Legislatura Constituyente

Comisiones

- Comisión Especial de Asuntos Iberoamericanos.
- Comisión Especial de Autonomías.
- Comisión Especial de Derechos Humanos.
- Comisión Especial de Medio Ambiente.
- Comisión Especial de Política Científica.
- Comisión Especial de Investigación de los supuestos controvertidos en el funcionamiento de la Seguridad Social.
- Comisión Especial de Investigación para la Comercialización de los Productos Agrarios.
- Comisión Especial de Investigación para la Comercialización de los Productos Pesqueros.
- Comisión Especial de Investigación sobre Escuchas Telefónicas.
- Comisión Especial de Investigación sobre la situación de Establecimientos Penitenciarios.
- Comisión Especial de Investigación sobre la situación del Niño.

Ponencias de estudio

- Sobre la situación de los trabajadores españoles en Europa.
- Sobre la participación de los trabajadores españoles en la vendimia francesa.
- Sobre la situación de los trabajadores españoles en América.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
II

Las Cortes Generales legislan

LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO: SIGNIFICADO POLITICO Y CONSTITUCIONAL

Alberto DORREGO DE CARLOS
Letrado de las Cortes Generales
Vocal Permanente de la Comisión General de Codificación
Abogado

RESUMEN

El artículo reflexiona sobre el significado político y constitucional de la iniciativa legislativa del Gobierno en los tiempos actuales. Es decir, sobre la preeminencia del poder ejecutivo en la función de impulso de la legislación y el papel político que corresponde a las fuerzas políticas del Parlamento en esta tarea. Asimismo el artículo analiza el modelo difusa o desconcentrado de redacción de los textos pre-legislativos en España y su contraste con otros modelos existentes en Europa.

Palabras clave: proyecto de Ley, Iniciativa legislativa, legislación, Codificación, Gobierno.

ABSTRACT

The article reflects on the political and constitutional significance of the legislative initiative of the Government nowadays. That is to say, on the preeminence of the Executive Branch in the function of promoting legislation and the role of the political parties at Parliament in this context. The article also analyzes the deconcentrated model of Government Bills drafting in Spain and its contrast with other existing models in Europe.

Keywords; Government bill; Private Members Bill; legislative initiative; legislation; legislative function; Law-making;

SUMARIO: I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA II. LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY III. EL ENFOQUE POLÍTICO: ¿QUIÉN ELABORA LOS PROYECTOS DE LEY?

I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA¹²

La *iniciativa legislativa* se define generalmente por los autores, sobre parámetros esencialmente formales, como “...el acto mediante el cual se pone en marcha *obligatoriamente* el procedimiento legislativo...”³, abriendo las posteriores fases de este. Ello suele ponerse en conexión con una antigua polémica (y, en realidad, bastante estéril) sobre la pertenencia de la iniciativa legislativa a un único procedimiento sustancial (como se sostiene, en general, por la doctrina italiana) o la consideración de la misma como un acto realizado por sujetos extraños al Parlamento y, por tanto, ajeno al procedimiento legislativo, entendido como la *potestad constitucional de elaborar las leyes* (según la tesis clásica de CARRE DE MALBERG, muy extendida entre los autores franceses)⁴.

¹ El presente trabajo reproduce parcialmente, con diversas modificaciones, nuestro estudio publicado en el libro “Comentarios a la Constitución española de 1978”, dirigido por O. ALZAGA VILLAMIL; Tomo VII; “La iniciativa legislativa gubernamental.

² En nuestro Derecho histórico, todas las Constituciones, a excepción del peculiar Estatuto Real de 1834, han regulado de forma similar la iniciativa legislativa o iniciativa de ley. La Constitución de 1812, inspirada en los principios políticos ilustrados de las revoluciones atlánticas, sitúa el derecho de iniciativa tanto en los Diputados (en cada Diputado; art.132) como en el Rey, al que corresponde “hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita (art.171.14). El Estatuto Real de 1834 refleja en este punto su naturaleza de carta otorgada, propia de una monarquía constitucional o limitada, al establecer su artículo 31 que “Las Cortes no podrán deliberar sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente a su examen en virtud de un Decreto Real”, Norma solo suavizada por el artículo 32, en virtud del cual “...queda expedito el derecho que siempre han ejercido las Cortes de enviar peticiones al Rey...”. La Constitución liberal de 1837 incorpora en su artículo 36 la fórmula que se hará clásica en el constitucionalismo del s. XIX: “El Rey y cada uno de los Cuerpos Colegisladores tienen la iniciativa de las leyes” Este precepto se reproduce literalmente en el art.35 de la Constitución de 1845 y en el art.41 de la Constitución de 1876. Y, con pequeñas variaciones, en la Constitución revolucionaria de 1869 (art.54). La Constitución de 1931 regula esta cuestión en el artículo 60 adaptando su contenido a su naturaleza republicana y unicameral (“el Gobierno y el Congreso tienen la iniciativa de las leyes”) así como al principio democrático en que abiertamente se fundamenta (“El pueblo podrá, asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el quince por ciento de los electores”. Art.66).

³ Así la define ARAGÓN REYES, M.: “La iniciativa legislativa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 6, 1986, p. 288. En términos muy similares, P. BIGLINO CAMPOS, para quien la iniciativa es “el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo” o “... el impulso necesario para la elaboración de la ley...”, voz *Iniciativa legislativa* *VV. AA.: Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas Ediciones, Madrid, 1995, pp. 3596-3597.

⁴ Por lo que respecta a los autores italianos que se han ocupado de esta cuestión (SANDULLI, GALEOTTI, SPAGNA MUSSO...etc.), vid, por todos, Tosí, S.: “La iniciativa de las leyes”. En: *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de

Sin embargo, el *quid* de la cuestión no se sitúa tanto en el plano dogmático de las definiciones como en la identificación de los *efectos políticos reales* del acto jurídico de la iniciativa y en analizar hasta qué punto su ejercicio condiciona, o incluso determina, la potestad legislativa de las Cortes Generales (art.66 CE).

La *iniciativa de ley* es, en términos constitucionales, *la facultad de imponer al Parlamento* un pronunciamiento sobre un texto legislativo que se somete a su consideración. Este elemento compulsivo, esto es, la apertura obligatoria del procedimiento en su fase constitutiva (presentación de enmiendas, deliberación, votación y, en su caso, transacción sobre las mismas) es –como señala atinadamente M. ARAGON REYES– su rasgo verdaderamente determinante y el que permite diferenciarla de otras *acciones políticas* o parlamentarias que también se orientan a la apertura del *proceso legislativo* en las Cámaras.

Todo sujeto externo al Parlamento que tenga atribuida esta facultad comparte con éste, sino la titularidad formal del Poder Legislativo, sí al menos el *control material* del proceso de elaboración de las leyes, la llamada *función motora* del mismo, y con ello un privilegio posicional extraordinario respecto de quienes carecen de tal competencia. Como sentenciara el doctrinario francés *Royer-Collard* en plena vigencia de la Carta otorgada de Luis XVIII (no muy distinta en este punto de nuestro Estatuto Real de 1834) “...iniciar la ley es reinar...”⁵.

Diputados del Honorable Congreso de la Nación y editorial Porrúa, México, 1996, (cap. IV, *La iniciativa de las leyes*), pp. 197 y ss.; para este autor sería “...conceptual y operativamente incongruente...” separar la iniciativa del procedimiento legislativo. En la misma línea, en Portugal, GOMES CANOTILHO, J.J.: *Direito Constitucional*. Almedina, Coimbra, 1992, p.956; y MIRANDA, J. [Org.]: *A feitura das leis*, vol. 2. Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1986, pp.100-371. La tesis contraria en CARRE DE MALBERG, R.: *Contribution à la Théorie Générale de l'État*. Sirey, París, 1920, Tomo 1, p. 379.

En la doctrina española, sobre el significado político y parlamentario de la iniciativa legislativa, véase –además de los trabajos ya citados– MERINO MERCHÁN, J. F.: “Significado general de la iniciativa parlamentaria”. *Revista de las Cortes Generales*, n° 11, 1987, particularmente las reflexiones iniciales contenidas en las pp. 82-86; SANTAMARIA PASTOR, J. A.: “Artículo 87”. En: GARRIDO FALLA, F. [Din]: *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 1985, pp. XXX-XXX; PUNSET BLANCO, R.: “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”. *Revista de Derecho Político*, n° 14, 1982, pp. 76 y en VV. AA.: *Las Cortes Generales*. I.E.F., Madrid, 1983. En estos trabajos se contiene, además, una amplia y completa bibliografía sobre la materia.

⁵ La cita está tomada de M. ARAON REYES “*La iniciativa...*”, *op. cit.*, p. 289. En la Carta de 1814, la iniciativa legislativa correspondía únicamente al Rey, al igual que en el

Por esta razón, en el primer *Estado constitucional*, fuertemente imbuido de los principios políticos ilustrados formulados por Locke y Montesquieu sobre la *separación de poderes*, se anudó de forma inescindible la *iniciativa* al propio Poder legislativo. El Ejecutivo, representado en el caso de la Constitución norteamericana de 1787 por el Presidente, quedaba desvinculado del proceso legislativo, y aquellas facultades que se le conceden (el veto principalmente) “...fueron concebidas por los padres de la Constitución, como...*frenos y defensa* de aquel, frente a las *desviaciones y excesos* del poder de éste. No se trataba de un *poder sustancial*, sino más bien accesorio de la función ejecutiva; más de una facultad para limitar que de una competencia para actuar con contenido positivo...”⁶ Solo con el transcurso de los años, los sistemas presidencialistas han ido aceptando por vía de las convenciones constitucionales, como en el caso de los Estados Unidos, o a través de instrumentos jurídicos expresamente desarrollados, como sucede en el constitucionalismo iberoamericano, la posición activa del

Estatuto Real de 1834 (art.36). Sobre los principios políticos de la Restauración y la génesis de Carta de Luis XVIII, así como sobre la figura de *Royer-Collard*, vid., la obra clásica Díez DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. “El principio monárquico –afirma Díez DEL CORRAL– juega en la Carta con doble sentido: de una parte, como única fuente originaria de toda la organización estatal; de otra como una esfera reservada de poder dentro de esa organización; es decir, aparece como poder constituyente y no de los poderes constituidos. Tal construcción es una réplica a la que presenta la Constitución de 1791. Entonces de trataba de conjugar el principio de la soberanía nacional con el de la división de poderes, ahora se pretende engarzar este con el principio monárquico, como contrapuesto al poder constituyente popular.(...) El articulado de la Carta contiene una efectiva aplicación del *principio de división de poderes*: el ejecutivo pertenece solamente al Rey; en cambio, *la puissance législative s'exerce collectivement pour le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des députés des départements*. Ciertamente que no se habla de *pouvoirs*, como en la Constitución de 1791, sino de *puissances*; y que todos los derechos concedidos a las Cámaras figuran en el título denominado *Forme de gouvernement du Roi*, para poner de relieve que se trata tan solo de una limitación voluntaria en el ejercicio del poder monárquico originario. En tal sentido *corresponde al Rey con exclusividad la iniciativa de las leyes* y la dirección de la vida parlamentaria [...] Pero la composición de la Cámara de Diputados, *la iniciativa indirecta* que se le concede, la competencia decisiva de que goza en materia fiscal, la necesaria reunión anual de las Cámaras, la inmediata convocatoria de nuevas elecciones en caso de disolución, son otros tantos extremos que claramente revelan el importante papel que jugará la Institución parlamentaria, desarrollando recientes tendencias políticas y el ansia de intervención política de la burguesía”, *El liberalismo...*, op. cit, pp. 60 y 62.

⁶ GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1987, p.387. Añade este autor: “...”Sin embargo, la dinámica constitucional ha convertido lo que se concibió como freno, límite o mera vía de comunicación, en una *participación preceptiva del Presidente en la obra legislativa*”.

Poder Ejecutivo en el proceso legislativo. A fin de cuentas, reconociendo que el *leadership* que ostenta el Presidente también incluye la función impulsora de la legislación⁷.

En los *sistemas parlamentarios* europeos no fue preciso corregir los excesos del principio de *separación de poderes*, pues este no llegó nunca a afianzarse realmente. El Estado constitucional europeo se fundió con las estructuras precedentes del Antiguo Régimen (evolutivamente, en Inglaterra; radical y revolucionariamente en el continente) formando una forma de gobierno sintética, la *monarquía constitucional*, caracterizada por un poder legislativo compartido entre el Rey y el Parlamento.

Cuando, parafraseando la célebre expresión, *el Rey europeo* deja de gobernar y se limita a reinar, la *monarquía constitucional* se transforma en *monarquía parlamentaria*, y con ella el Gobierno deviene verdadero

⁷ La complejidad del proceso legislativo norteamericano no puede resumirse con una simple cita de preceptos constitucionales, legales o de las *Standing Orders* del Congreso. Según afirma OLESZEK, W.J.: *Congressional procedures and the Policy process*. CQ Press, 2013, "...the President's leadership in the initial stages of the legislative process is pronounced. The Administration's major legislative proposals are outlined in the President's annual *State of the Union* address, nowadays televised nationally during prime time and delivered before a joint session of Congress. In the weeks and months following the address the President sends to Congress *special messages* detailing his proposals in specific areas, such as "reinventing" government, welfare and health. Bills containing the Administration's programs are drafted in the *executive agencies*, and members of Congress, usually committee chairman, are asked to introduce them simultaneously as "**companion bills**" in both chambers, *Congressional*; op.cit., pag.94.. Sobre la cuestión de la influencia presidencial en el proceso legislativo vean también: ELWING, R.D.: *Conflict and compromise: How Congress makes the Law*. Simon R. Schuster, New York, 1995; y MALBIN, M.I.: "Private Bills in Congress". *Harvard Law Review*, vol. 79, 1966, pp. 1684-1706, pp.1684-1706. En México, otro Estado de tradición fuertemente presidencialista, escribe IGNACIO BURGOA que "...todas las Constituciones que han regido (previeron la iniciativa legislativa Presidencial)...pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas que estime adecuadas a efecto de resolverlas o satisfacerlas. Además, y esto acontece frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República por el mayor conocimiento de causa que su formulación supone, son los que menos errores, absurdos u observaciones contienen, permitiendo su *confección serena y desapasionada* una mejor sistematización de las normas que corresponde, sin motivarse por lo general, en la demagogia política que suele matizar a las que provienen de los Diputados o Senadores"; BURGOA, I.: *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1997, p. 780, (el destacado es nuestro).

árbitro y *centro* de todo poder político⁸. El Gobierno progresivamente va identificándose, en una especie de *unión hipostática*, con el Parlamento (con la mayoría parlamentaria) a través de los principios de confianza parlamentaria y responsabilidad política, lo cual termina de confirmarse plenamente con los sistemas y procedimientos electorales que se implantan en toda Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial. En el *sistema de gabinete* inglés llega a afirmarse que el Gobierno es un *Comité de la mayoría* parlamentaria, liderado por el primer ministro, cuya misión consiste en dirigir la Administración. No hay diferencia entre uno y otro poder, y, por tanto, pierde gran parte de su sentido político originario la diferencia entre la iniciativa legislativa gubernamental y la iniciativa parlamentaria.

Si bien es cierto que el sistema político británico constituye una *versión extrema* de la forma de gobierno parlamentaria, ya que en el *continente* las fórmulas electorales proporcionales producen unas Cámaras legislativas más divididas políticamente (e incluso atomizadas), los principios nucleares del sistema son esencialmente los mismos y, desde una perspectiva científica, solo cabe aceptarlos como un dato objetivo de la realidad política. Por esta razón, en nada puede sorprender que en los albores del s. XXI mantenga un absoluto predominio de hecho la iniciativa gubernamental sobre las restantes vías de iniciación del proceso legislativo, hasta tal punto que éstas pueden

⁸ La distinción teórica entre *la monarquía constitucional* (también llamada *limitada*) y *la monarquía parlamentaria* se debe al jurista prusiano STHAL, F. J.: *Die Revolution und die Konstitutionelle Monarchie*. Hertz, Berlín, 1849.

Con todo, la doctrina canónica en esta materia fue elaborada en el periodo de entre guerras por SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, Madrid, 1982; traducción que incluye un prólogo, escrito en 1934, por el entonces Letrado de las Cortes Francisco Ayala). Como explica SCHMITT, "...la contraposición política de principio es la de Monarquía y Democracia. La Monarquía constitucional no es una forma política especial, sino una vinculación de los principios del Estado burgués de Derecho con el principio político de la Monarquía, manteniendo la situación del monarca que se manifiesta enseguida en todo conflicto y en toda crisis". Más adelante añade: "...La Monarquía parlamentaria es, sin duda, Monarquía Constitucional, pero con renuncia al *principio monárquico* o, lo que es igual, transformación de la Monarquía como *forma política* en una forma de organización del ejecutivo (Gobierno)." "...el Monarca pierde, es cierto, todo poder (potestas), pero puede seguir existiendo como autoridad y ejercer muy bien las funciones peculiares de un *poder neutro*". "...La fórmula célebre reza: *Le roi règne, mais il ne gouverne pas*. La cuestión planteada por el gran maestro alemán del Derecho político, *Mas Von Seydel*: ¿Qué resta al *regner* cuando se le despoja del *gouverner*?, puede contestarse distinguiendo entre *potestas* y *auctoritas*..." (*Teoría de la Constitución*, *op. cit.* pp. 280 y 281).

llegar a analizarse técnicamente como meras especialidades procedimentales de la *iniciativa-tipo* que ejercita el Ejecutivo⁹.

Las explicaciones que habitualmente se ofrecen de la preeminencia gubernamental en la promoción legislativa, si bien son sustancialmente ciertas y razonables, incurren en ocasiones en tópicos y simplificaciones políticas. Así, se afirma generalmente que los Parlamentos carecen de la información y los medios técnicos necesarios para afrontar la preparación de los complejos textos legislativos que exige una sociedad avanzada como la actual. Por el contrario, el Gobierno, rodeado de su todopoderoso aparato burocrático, tendría a su alcance toda la información que le suministran sus innumerables ramificaciones y centros gestores, que actúan en este punto como *sensores capilares* de las demandas de la sociedad y de sus diferentes sectores y como elementos catalizadores de sus impulsos reformistas.

Aun aceptando con carácter general este obvio planteamiento, como una manifestación externa más *de poder y responsabilidad integral* que confiere a los ejecutivos el Estado social contemporáneo, no puede tampoco exagerarse su formulación. Ni la Administración pública, que dirige el Gobierno, dispone de mucha más información (sociológica, estadística o técnica) que la que tiene, o podría tener, el Parlamento —al menos en muchas materias—, ni dispone necesariamente de técnicos más cualificados para la preparación de los anteproyectos (prueba de ello son las numerosas ocasiones en que para la redacción de estos se acude a asesoramientos externos de toda índole); ni siquiera está demostrado que todo ello resulte preciso para la preparación de muchos de los numerosos proyectos legislativos que aprueba el Gobierno.

Es cierto, es cierto que el Congreso y el Senado no podrían razonablemente acometer con suficiente rigor la redacción de un texto legislativo en materia impositiva, sobre telecomunicaciones, sobre tratamiento de residuos o sobre otra materia de análoga complejidad pero el gobierno no se encuentra en mejores condiciones técnicas que las Cámaras para afrontar una nueva regulación de los derechos fundamentales de las

⁹ En términos meramente cuantitativos los datos son suficientemente elocuentes: En las últimas dos Legislaturas y en lo que va de la actual (esto es, desde 1989 a enero de 1998) se han aprobado por las *Cortes Generales* 472 leyes. De éstas procedían de proyectos de ley del Gobierno 380 y 92 de proposiciones de ley (no gubernamentales, por tanto).

personas, reformas en las instituciones del Estado o para adoptar decisiones de gran alcance político.

En estos casos la razón que explica el predominio gubernamental ha de ser otra. Y esta es, en mi opinión, la falta de verdadero *interés* político por la función legislativa en sí misma considerada. El Parlamento moderno es una Institución cuya función última (y básica) consiste en proporcionar *status* jurídico-constitucional a la oposición política y servir de centro articulador de la *libre competencia* por el poder político, sobre unas bases –precisamente– institucionales. En este escenario encaja difícilmente la función de elaborar las leyes y mucho menos de aquellas en las que no existen –objetivamente– discrepancias ideológicas sobre sus contenidos ni, sobre todo, grandes intereses económicos o sociales en presencia. En tales casos, legislar y gobernar solo son expresiones diferentes de una misma actividad gestora que incumbe al Gobierno (más bien al binomio Gobierno-mayoría parlamentaria), sobre la cual el Parlamento (en realidad, la oposición política) proyecta su función esencial: el control permanente o el llamado control *ad referendum*.

Al margen de explicaciones formalistas, el procedimiento legislativo subsiste tal como lo conocemos, y posiblemente subsistirá en el futuro próximo en la práctica parlamentaria europea, principalmente por dos motivos: Primero, por haber sido capaz de transformarse en un procedimiento más para instrumentar la crítica al Gobierno y contribuir así a diferenciar las distintas *ofertas políticas* al elector. Segundo, por ser un mecanismo eficaz para que la *oposición* (y, especialmente, los grupos políticos que se sitúan a caballo entre ésta y el Gobierno) puedan influir ideológicamente –en la medida de sus fuerzas– en el proceso de elaboración de las leyes e incorporar parcialmente a éstas los intereses sociales y económicos que representan. La llamada *multifuncionalidad* del procedimiento legislativo parlamentario es, por tanto, ésta: control política e integración de intereses.

A esta causa habría que añadir otra más específica de nuestra organización política y constitucional. Si, en general, el gigantismo burocrático del Estado social ha ido reduciendo (paradójicamente) el poder interno de la cúpula administrativa (de los Ministros y del Gobierno), obligando a ésta

a concentrarse en una función normativa abstracta¹⁰, en España este proceso se ha acelerado en los últimos años como consecuencia del sesgo federal que ha ido adquiriendo progresivamente el sistema autonómico implantado en 1978 por la Constitución en su Título VIII. La llamada *Administración única*, hacia la que inexorablemente avanza nuestra organización administrativa, supone que a excepción de ciertos ámbitos competenciales “por su propia naturaleza” indelegables e intransferibles a las Comunidades Autónomas (art.150.2 CE), el Estado irá progresivamente desprendiéndose de toda función gestora y reduciendo su intervención a la legislación (común, general, básica...etc., según los distintos títulos competenciales que ostente) y, a lo sumo, a la *alta inspección* de la gestión administrativa realizada por las Comunidades Autónomas.

Dicho de otro modo, fuera de las funciones esenciales anudadas al concepto mismo de soberanía (defensa, hacienda general, relaciones exteriores, justicia, grandes infraestructuras...etc.), el Estado habrá *de especializarse* en legislar y el Gobierno verá en esta función su única forma de influir políticamente en materias tales como sanidad, educación, políticas sociales, agricultura, comercio, turismo... etc. Al lado de los grandes interrogantes que plantea esta nueva situación, conectados principalmente con las posibilidades reales de adaptación de la Administración General del Estado y de su antigua estructura burocrática a estas funciones constitucionales, surge la evidencia de que todo ello no hará sino reforzar en el futuro el predominio del Gobierno

¹⁰ Lo explicaba hace años, con ingenio, METO, A.: *La nueva organización del desgo-bierno*. Ariel, Barcelona, 1996: “El Departamento está gobernado...desde fuera, hasta tal punto que el Ministro desempeña un papel bastante reducido y, desde luego, mucho menos importante de lo que pudiera parecer. En último extremo solo le corresponde la gestión rutinaria e inercia! de los servicios; sin perjuicio que sea él por paradoja el responsable político y jurídico de la buena gestión. La ruptura de la inercia, la imposición de una auténtica política departamental, escapa de sus manos y solo muy ocasionalmente –y a costa de un enorme esfuerzo y un desgaste desproporcionado– puede implantar algunas medidas propias de cierta importancia. *Aparte, naturalmente, de la socorrida solución de dictar normas...* resulta muy barato, da prestigio al firmante, sensación de actividad y, en último extremo, no compromete a nada puesto que la actuación es otra cosa”, op. cit, p. 101. Según este autor la extrema *debilidad interna* del Ministro (como personificación de la cúspide de la autoridad administrativa) contrasta con lo que denomina “*el despotismo exterior*”. “Si de puertas para adentro –escribe NIETO– el Ministro es una figura débil y menor de edad, de puertas para afuera aparece revestido con la pompa de una majestad y actúa con talante de déspota»; *La nueva...op. cit.*, p. 102.

en las tareas legislativas, en las que se centrará casi en exclusiva, como puede ya apreciarse hoy analizando la actividad de muchos Departamentos.

¿Qué espacio político queda hoy a las iniciativas legislativas no-gubernamentales? WADE y BRADLEY explican que en el Parlamento de Reino Unido las proposiciones de ley de los parlamentarios individuales (las denominadas *private members' Bills*) se utilizan por la mayoría que apoya al Gobierno para fines muy variados, entre los que se encuentran la aprobación de leyes sobre reformas sociales "...sobre las que la opinión pública está *demasiado dividida* como para que el Gobierno desee tomar la iniciativa...", materias de interés exclusivo "...de grupos minoritarios ..." (v. gr. protección de los animales) o materias de *escaso interés político* que no encajan dentro de las prioridades legislativas del Gobierno¹¹.

En España, la situación no es sustancialmente distinta en lo que respecta a las proposiciones de ley de origen parlamentario, aunque indudablemente presenta algunos perfiles propios derivados del peculiar juego de mayorías en nuestras Cámaras. En términos generales, la iniciativa legislativa que ejercen las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas se refiere a la reforma de sus propios Estatutos de Autonomía, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 147.3 de la Constitución, o a cuestiones para-estatutarias de alto interés político para la Comunidad Autónoma concreta que propone la reforma (de acuerdo con el art.87.2 de la CE).

La iniciativa legislativa popular, cuyo uso deviene prácticamente imposible a consecuencia de las cautelas incorporadas en el artículo 87.3 de la Constitución, se ha logrado materializar únicamente en dos ocasiones desde la aprobación de la Norma Fundamental y, en ambos casos, bajo la promoción de grupos sociales con una pronunciada capacidad de penetración en la sociedad, como son las organizaciones educativas o los administradores de comunidades de propiedad horizontal¹². En todo caso, se trata de un

¹¹ WADE, E.C.C. y BRADLEY, A.W.: *Constitutional and Administrative Law*. Pearson, 2011, p.185. En relación con esta misma cuestión vid., JENNINGS, I.: *Parliament*. Cambridge 2008, en particular el cap. VII (*Who makes the laws?*) epígrafe 2 (*The inspiration of members*), pp. 190-201. Vid., asimismo, BROMHEAD, P.A.: *Private member's Bills in the British Parliament*. Routledge & Paul, Londres, 1956; MIERS, D.R. y PAGE, A.C.: *Legislation* Sweet & Maxwell, Londres, 1982.

¹² Las dos primeras *iniciativas legislativas populares* que llegaron a reunir el número de firmas exigido y ser debatidas en la Cámara fueron la proposición de ley marco regu-

número de iniciativas irrelevantes (en términos cuantitativos) en relación con el conjunto de textos legales promovidos en las Cortes Generales.

La *iniciativa parlamentaria*, en sentido estricto, corresponde a cada una de las Cámaras y no se perfecciona constitucionalmente hasta que el Congreso o el Senado no la hacen suya mediante una votación de totalidad que se denomina históricamente *toma en consideración* (art.126 RCD y art.108 RS). Las razones por las que la mayoría parlamentaria decide apoyar (tomar en consideración) alguna de las numerosas propuestas que presentan los Grupos parlamentarios son también variables: en ocasiones se debe a la *conveniencia ocasional* para la mayoría parlamentaria de mostrarse *generosa* con las sugerencias del competidor político, siempre y cuando la iniciativa sea *inocua* (v.gr. una modificación de orden técnico en un texto procesal o similar) y no suponga un *entorpecimiento* en los planes legislativos del Gobierno. En estos casos, las propuestas tienen normalmente su origen en alguno de los Grupos parlamentarios minoritarios que apoyan circunstancialmente al Gobierno. Si bien, lo más frecuente es que la propuesta tomada en consideración proceda de la *mayoría parlamentaria* que apoya al Gobierno; bien para evitar a éste algún problema interno o para *eludir* la obligación legal de solicitar informes o dictámenes sobre los anteproyectos de ley en ciertas materias, bien para dar *juego político* al Grupo parlamentario mayoritario en iniciativas no excesivamente técnicas y sobre las que cabe esperar un amplio acuerdo en la Cámara; o, en fin, sencillamente como consecuencia de alguna *revuelta interna* en el seno del Grupo afín al Gobierno (hipótesis no tan infrecuente como pudiera pensarse en la práctica de nuestras *disciplinadas* Cámaras).

Finalmente, el principio de compromiso político y lealtad institucional que presidió la elaboración de la Constitución vigente, ha generado en España una *sana costumbre constitucional* (vigente al menos hasta ahora), en virtud de la cual ciertas materias que afectan al núcleo esencial del sistema político se encuentran – si es admisible la *expresión*—*parlamentarizadas*, de modo que para llevar a cabo su reforma o sustitución es exigible un acuerdo básico entre las fuerzas políticas de similar intensidad al que se produjo en momento

ladora de la financiación del sistema educativo y la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias, de reforma de la Ley de Propiedad Horizontal que fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados en su sesión celebrada el día 23 de septiembre de 1997.

de su aprobación (es decir, un amplísimo consenso parlamentario más allá de la mayoría formalmente exigible). Esta *regla no escrita*, que afecta a los propios Reglamentos parlamentarios (y a la legislación complementaria de éstos), a la regulación de los partidos políticos y sus fuentes de financiación, al régimen electoral, a las Instituciones básicas del Estado y a la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, no excluye, obviamente, la iniciativa gubernamental, pero supone normalmente el predominio político (cuando no el monopolio) de las Cortes Generales y de la iniciativa de las Cámaras. Esperemos, por el bien de nuestro sistema político, que esta sana costumbre parlamentaria perdure en el tiempo y que las nuevas fuerzas políticas emergentes en la segunda década del siglo XXI la interioricen con la misma lealtad institucional.

II. ¿QUIÉN ELABORA LOS PROYECTOS DE LEY?

Saber quién redacta realmente las leyes en cualquier sistema político implica necesariamente un profundo conocimiento de los resortes efectivos del poder y de los sujetos que en él influyen o participan. Y ello, no solo desborda los límites de la investigación jurídica para adentrarse de lleno en el campo de la ciencia política, sino que, incluso dentro de este terreno, exige un grado de información muy elevado (y, por consiguiente, muy poco común) sobre el proceso real de adopción de decisiones en los centros vertebrales de poder del Estado y de la sociedad civil¹³.

¹³ Como decía A. NIETO “...Sobre el poder se ha escrito mucho y con poca fortuna, dado que quienes de veras conocen sus secretos los silencian prudentemente, y quienes pretenden analizarlo son observadores lejanos, que se limitan a teorizar sobre un fenómeno que, en el fondo, desconocen.”, *La nueva...* op.cit., pag.20. Por esta razón (quizá) existen muy pocos estudios solventes y verdaderamente útiles sobre la materia, siendo además mucho más abundantes los elaborados en el mundo anglosajón (norteamericano y británico), cuyos científicos sociales están más habituados al análisis empírico del proceso político. En España, el trabajo más conocido se debe a VIVER PI SUNYER, C.: “¿Quién redacta las leyes?: Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa en los proyectos de ley”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 21, 1990, pp.7-34, (donde se incluyen interesantes referencias bibliográficas comparadas). En general el estudio de esta cuestión se ha introducido en nuestra doctrina al hilo del interés despertado en los últimos años por la denominada *Técnica legislativa*, cuyo punto de partida puede situarse en los trabajos del grupo GRETTEL (P. Salvador Coderch, T. Castifheira, M. Martín y C. Viver Pi Sunyer), a los que más adelante nos referimos con detenimiento. Un excelente resumen de la abundante literatura surgida durante los últimos años sobre esta materia es el realizado por el propio VIVER PI SUNYER, C.: “Técnica Legislativa: Estado de la cuestión y balance provisional de

El punto de partida de esta cuestión puede ser la constatación del limitado número de iniciativas legislativas, gubernamentales y no gubernamentales, que cualquier Parlamento puede tramitar. El Gobierno, cuya mayoría parlamentaria controla el orden del día de las Cámaras, tiene que establecer, o al menos debería hacerlo, sus *prioridades* legislativas. Y, por tanto, el primer problema que se presenta (o debiera presentarse) al Gobierno y a cada departamento ministerial es seleccionar aquellos proyectos legislativos que se remiten al Congreso de los Diputados con posibilidades reales de ser aprobados; decisión política en la que se entrelazan, obviamente, múltiples factores.

Entre todos ellos tiene una especial importancia el *partido o partidos políticos* que controlan la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno, los cuales desempeñan, al menos teóricamente, una función vehicular de las aspiraciones de los sectores sociales a los que representan. Aunque en las modernas organizaciones *catch-all* este papel está cada vez más difuminado, lo cierto es que el partido condiciona la acción legislativa del Gobierno trasladando a éste las reivindicaciones de las bases, de los territorios bajo su especial control e influencia y de los *lobbys* más afines. Todo lo cual se expresa de forma singularmente intensa en los momentos inmediatamente posteriores a la *ocupación del poder*. Sin embargo, con el tiempo su influencia se va debilitando; no solo porque sus líderes y cuadros más preparados se integran en el Gobierno y en la alta Administración, sino principalmente, porque el nuevo Gobierno va progresivamente desvinculándose del *programa electoral* (referente obligado al inicio de su gestión) y *tecnificando* su actuación: esto es, acoplándose a la estructura burocrática del Ministerio, de la cual pasan a emanar paulatinamente la mayoría de las iniciativas. En realidad, como afirmaba JENNINGS, “...resulta imposible saber hasta qué punto la *política del partido* procede del Ministerio y la *política del Departamento* del partido”.¹⁴

El elemento clave en todas las decisiones, como en general en todas las que conciernen a la iniciativa legislativa del Gobierno es el *Ministro* (y, en nuestro caso, ese atípico pseudo-Ministro que es el *Secretario de Estado*),

una década”. *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, nº 21, 1996, pp. 15-32. Sobre los autores no españoles véanse las referencias bibliográficas contenidas en las notas siguientes (nº 18 y 20).

¹⁴ JENNINGS, I.: *Parliament (Who makes the laws?)*, op. cit., p. 204.

pues, salvo excepciones, a él se le imputa directamente tanto el éxito de la iniciativa como la responsabilidad por su fracaso. Ello se hace especialmente patente en el debate parlamentario, donde el Ministro promotor del proyecto de ley viene obligado por la costumbre parlamentaria a defender *su proyecto* en la Cámara frente a la oposición política y a responsabilizarse, hasta sus últimas consecuencias, del buen fin de su tramitación¹⁵.

La naturaleza bifronte del Ministro (miembro del Gobierno y Jefe de un Departamento) le coloca en una posición óptima para recibir los diferentes *inputs* que confluyen en el ejercicio de la iniciativa legislativa. Por un lado, los procedentes del partido a los que antes aludíamos. Por otro, los del propio Departamento canalizados generalmente a través de sus altos cargos. Estos directivos *semi-políticos*, en contacto directo y permanente con la burocracia profesional y con las organizaciones representativas de intereses de cada sector, son quienes inspiran la legislación en España y quienes, de hecho, redactan la mayor parte de los anteproyectos de ley. Finalmente, el Ministro es el principal destinatario de *la presión parlamentaria* ejercida a través de actos de *orientación política*, (proposiciones no de ley, mociones, recomendaciones de las Comisiones de estudio y de las *Subcomisiones* del Congreso de los Diputados, etc.) y del contacto directo con los interlocutores sectoriales de los grupos parlamentarios.

Adoptada por el Ministro del ramo la decisión política de preparar un proyecto legislativo, surgen muy diferentes alternativas: Es posible que exista ya un texto preliminar que sirva de base al anteproyecto preparado en el centro directivo autor de la propuesta (hipótesis ésta muy frecuente en la práctica) o por el *lobby* inspirador de la misma.

En otras ocasiones, el Ministro encomienda su redacción a la persona o personas que le parezcan más adecuadas: al círculo de colaboradores más

¹⁵ Los *Ministers* de la Cámara de los Comunes —afirma I. JENNINGS— son naturalmente ambiciosos. Desean aumentar su prestigio político o, al menos, dejar alguna huella en la Historia. Cuando un *Minister* (concepto no exactamente equivalente al Ministro español, como es de sobra conocido) accede al cargo, busca inmediatamente a su alrededor alguna materia sobre la cual legislar. El *Minister* encargado en defender el proyecto más importante de cada periodo de sesiones se sitúa en el centro del escenario parlamentario; ...trata de poner su nombre en el rótulo de la ley aprobada. Por consiguiente, —sentencia este autor— *The competition for time is a competition between Ministers; Parliament, (Who makes the laws?)*, op. cit., p. 205.

estrechos integrados en su *Gabinete Técnico*, al alto cargo del Departamento competente por razón de la materia, el cual a su vez normalmente constituye la típica comisión redactora integrada por técnicos del Ministerio (con presencia o no de elementos externos: expertos, interesados...etc.), a órganos del Ministerio *supuestamente especializados* en esta labor, como son las Secretarías Generales Técnicas, o bien directamente a sujetos externos al Departamento.

En todo caso, en la Administración general del Estado es muy poco frecuente en la práctica, frente a lo que sucede en otros países de nuestro entorno, que se encomiende la redacción de anteproyectos legislativos a abogados u otros profesionales del derecho independientes ajenos a la administración pública mediante un contrato público de servicios.

En general, se entiende que el conocimiento regulatorio se encuentra principalmente presente dentro de la administración pública, no siendo muy apreciada la competencia y experiencia profesional extendida en esas tareas.

En España tan sólo existe un órgano colegiado en el aparato institucional de la Administración Central del Estado especializado en la redacción técnica de iniciativas legislativas. Dicho órgano es la Comisión General de Codificación, adscrita históricamente al Ministerio de Justicia.

La Comisión General de Codificación fue instaurada en 1843 en pleno apogeo del ideal racionalista ilustrado de la codificación. Esta Comisión ha prestado (de forma gratuita y desinteresada) impagables servicios a la Nación y a nuestro sistema jurídico durante sus ciento ochenta años de existencia y su huella legislativa permanece indeleble en nuestros grandes códigos históricos.

Hoy día se regula su configuración y funcionamiento en los Estatutos aprobados por el Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre. La Comisión sigue manteniendo un elevado nivel académico y jurídico entre sus miembros, incorporados a alguna de sus cinco Secciones (Civil, Mercantil, Penal, Procesal y Derecho Público), si bien en la práctica real su papel institucional en el plano pre-legislativo se centra preferentemente en el ámbito de las materias jurídicas que son competencia del Ministerio de Justicia. Es decir, la legislación civil, mercantil, criminal y procesal.

En el ámbito del Derecho administrativo, y, en general, del Derecho público, la mayor parte de las iniciativas legislativas, desafortunadamente, no proceden de la Comisión General de Codificación, sino de cada uno de los Ministerios titulares de las competencias sectoriales. De hecho, ni la reciente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, ni la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ni la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que son tres pilares básicos del Derecho administrativo español, han nacido de proyectos prelegislativos de la Sección de Derecho Público de la Comisión General de Codificación, sino en los Ministerios responsables sectorialmente de Hacienda y Administraciones públicas, mediante comisiones de expertos formadas ad hoc.

Son muchas las voces que reclaman un mayor protagonismo de la Comisión General de Codificación y, en general, del Ministerio de Justicia en la redacción de los anteproyectos legislativos del gobierno de carácter sectorial. La Comisión podría ser un útil centro vertebrador de la política legislativa del gobierno de la nación y una excelente vía para garantizar unos estándares adecuados de calidad técnico-jurídicos a los proyectos de ley y coherencia al conjunto del ordenamiento jurídico. Es decir, para otorgar verdadera vigencia y aplicación efectiva a los principios de buena regulación enfáticamente proclamados en el artículo 129 de la Ley 39/2015 por inspiración del derecho de la Unión Europea.

Es cierto que para lograr tal finalidad vertebradora sería posiblemente necesaria realizar un proceso de modernización de la Comisión General de Codificación y dotar a la institución de unos medios personales (Letrados Permanentes, técnicos especializados, aparato administrativo, ..., etc.) y materiales de los que ahora carece. Pero es sin duda alguna la mejor alternativa que existe en España para centralizar esta importante función e iniciar la urgente inexorable misión de re-codificación y racionalización de nuestro sistema jurídico.

Todo lo anterior evidencia que en España (tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas) se sigue un modelo extremo de redacción difusa de las leyes, pues no solo no existe un organismo o unidad burocrática especializada en la redacción de los textos legales del Gobierno, al estilo de

la Office of Parliamentary Counsel británica y sus influyentes draftsmen¹⁶ sino que ni siquiera dentro de cada Ministerio existe un centro en el que se desarrolle esta tarea con arreglo a un procedimiento mínimamente reglado, como sucede en Alemania¹⁷, ni existe tampoco mecanismo alguno para controlar la intervención de las *organizaciones de intereses* en el proceso de elaboración de los anteproyectos de ley gubernamentales¹⁸.

¹⁶ Los orígenes de la *Office of Parliamentary Counsel to the Treasury* y del sistema británico de *redacción concentrada* de las leyes se remontan a mediados del siglo XIX (se cita la fecha de 1869, como momento fundacional de esta *agencia de redacción de las leyes*). No obstante, fue el primer ministro PITT, quien a finales del siglo XVIII estableció una primera oficina en el Ministerio de Hacienda, servida por un eminente jurista de su confianza, encargado de redactar la Ley financiera anual. Esta oficina comenzó a realizar trabajos de redacción legislativa para otros Departamentos, cuyo *drafting* realizaban hasta entonces jueces o *lawyers* famosos designados al efecto. Luego de diversas vicisitudes organizativas, la Oficina fue creciendo en competencias, hasta establecerse, de la mano del más célebre *draftsman* que ha tenido nunca, *Lord Henry Thring*, como un órgano permanente dependiente del Ministerio de Hacienda y, por tanto, del Primer Ministro. En el establecimiento oficial de esta Oficina mucho tuvo que ver el incidente acaecido con ocasión de la redacción de la *Reform Bill* de 1867, que el primer ministro Benjamín DISRAELI encomendó directamente al bufete de abogados Baxter, Rose & Norton del cual *Lord Thring* saldría reforzado. Las siempre peculiares relaciones territoriales que existen en el Reino Unido hicieron que la *Office of Parliamentary Counsel* asumiera la competencia de redactar todas las *Government Bills*, si bien con excepción de las *scotch and irish Bills*, que son preparadas por el Lord Advocate's Department. Hoy día esta Agencia cuenta con una treintena de Letrados parlamentarios o *Draftsmen* organizados jerárquicamente (un First Parliamentary Counsel, que lo dirige, y varias categorías más de Letrados, junior y senior). Sobre el funcionamiento interno de la *Office of Parliamentary Counsel*, sus relaciones con los Departamentos ministeriales promotores de la legislación y los mecanismos para la coordinación entre ambas instituciones, así como sobre el sistema de programación de la actividad legislativa a través del *Future Legislation Committee*, vid, en castellano, el documentado trabajo de C. VIVER PI SUNYER, *¿Quién redacta las Leyes?*, *op. cit.*, pp. 13-20. En inglés, vid. JENNINGS, I. *Parliamentary*, *op. cit.* (Cap.VII. 4. *Draftsmen*), pp. 223 y ss.; MIERS, D. R. y PAGE, A.C.: *Legislation*, *op. cit.*; THORNTON, G.C.: *Legislative drafting*. Butterworths, Londres, 1987; vid, asimismo la bibliografía citada en el trabajo de C. Viver Pi SUNYER y, en particular, el Informe de la *Comisión RENTON* publicado en 1975 bajo el título: *The preparation of Legislation*.

¹⁷ El modelo alemán de redacción difusa se analiza también con detalle en el trabajo de VIVER PI SUNYER, C.: *¿Quién hace las leyes?*, *op. cit.*, pp. 20 y ss.

¹⁸ Los estudios más interesantes sobre la participación de los grupos de presión organizados en el *law making process* se deben, naturalmente, a autores norteamericanos, pues es en EE.UU. donde estas prácticas se presentan con más naturalidad y, en todo caso, sometidas a controles y limitaciones legales más claros. Entre los trabajos más recientes, véase HEINZ, IP.: *The Hollow Core: Private interesas in National Policy Making*. Harvard University Press, Cambridge, 1993; y CIGLER, A.J. y Lomas, B. A.: *Interesa Groups Politics*. C. Q. Press, Washington, 1991

Redactado el primer borrador del anteproyecto de ley se inician las sucesivas (interminables y enojosas) negociaciones políticas con los diferentes sujetos con capacidad de influir en el proceso legislativo. En primer lugar, con otros órganos del propio Ministerio y con otros Departamentos cuyo *círculo de intereses* puede afectar el nuevo texto legislativo; en segundo término, con el partido y los portavoces en la materia del Grupo parlamentario, quiénes a su vez inician la negociación con las organizaciones territoriales, con los partidos políticos próximos o aliados en el Congreso de los Diputados, con las Comunidades Autónomas y con las organizaciones de intereses. Solo una vez concluida esta fase el texto, convertido ya en *anteproyecto del Ministerio*, y adornado con un buen número de informes y antecedentes internos, entra en el terreno *relativamente juridificado* al que nos referíamos en el apartado anterior. Del anteproyecto del Ministerio se pasa al *anteproyecto del Gobierno*. Posteriormente a la fase de consultas institucionales externas, y, finalmente, a la aprobación definitiva del texto por el Consejo de Ministros y a su remisión a las Cortes Generales. En esta última fase del proceso (la tramitación parlamentaria) tendrán ocasión de influir en la ley los partidos políticos y las organizaciones de intereses que quedaron marginados en los estadios anteriores de gestación del proyecto o aquellos cuyas aspiraciones no quedaron íntegramente satisfechas en el proyecto de ley aprobado por el Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M.: “La iniciativa legislativa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 6, 1986, pp. 287-314.
- BROMHEAD, P. A.: *Private members ‘Bills in The British Parliament*. Routledge & Paul, Londres, 1956.
- BURGOA, I.: *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1997.
- CARRE DE MALBERG, R.: *Contribution a la Theorie Générale de l’Etat*. Sirey, París, 1920.
- CIGLER, A. J. y Loomis, B.A.: *Interest Groups Politics*. C. Q. Press, Washington, 1991.
- COMISIÓN RENTON: *The Preparation of legislation*, 1975.
- DIEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
- DORREGO CARLOS, A.: “La iniciativa legislativa gubernamental”. En: ALZAGA VILLAAMIL, Ó. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Edersa, Madrid, 1999, pp. 289-354.

- ELWING, R. D.: *Conflict and compromise: How Congress makes the Law*. Simon R. Schuster, New York, 1995.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- GOMES CANOTILHO, J. J.: *Direito Constitucional*. Almedina, Coimbra, 1992.
- HERNZ, J. P.: *The Hollow Core: Private interests in National Policy Making*. Harvard University Press, Cambridge, 1993.
- JENNINGS, I.: *Parliament*. Cambridge, 2008.
- MALBIN, M. I.: "Private Bills in Congress". *Harvard Law Review*, vol. 79, 1966, pp. 1684-1706.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: "Significado general de la iniciativa parlamentaria". *Revista de las Cortes Generales*, nº 11, 1987, pp. 81-124.
- MIERS, D. R. y PAGE, A. C.: *Legislation*. Sweet & Maxwell, Londres, 1982.
- MIRANDA, J. [Org.]: *A feitura das leis*, vol. 2. Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1986.
- NIETO, A.: *La nueva organización del desgobierno*. Ariel, Barcelona, 1996.
- OLESEK, W. J.: *Congressional procedures and the Policy process*. CQ Press, 2013.
- PUNSET BLANCO, R.: "La iniciativa legislativa en el ordenamiento español". *Revista de Derecho Político*, nº 14, 1982, pp. 57-78.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Artículo 87". En: GARRIDO FALLA, E. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 1985.
- SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- STHAL, E. J.: *Die Revolution und die Konstitutionelle Monarchie*. Hertz, Berlín, 1849.
- TFIORNTON, G. C.: *Legislative drafting*. Butterworths, Londres, 1987.
- TOSI, S.: "La iniciativa de las leyes". En: *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación y editorial Porrúa, México, 1996.
- VIVER PI SUNYER, C.: "¿Quién redacta las leyes?: Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa en los proyectos de ley". *Revista de las Cortes Generales*, nº 21, 1990, pp. 7-34.
- VIVER PI SUNYER, C.: "Técnica Legislativa: Estado de la cuestión y balance provisional de una década". *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, nº 21, 1996, pp. 15-32.
- VV. AA.: *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas Ediciones, Madrid, 1995.
- VV. AA.: *Las Cortes Generales*. I.E.F., Madrid, 1983.
- WADE, E.C.S. y BRADLEY, A.W.: *Constitutional and Administrative Law*. Pearson, 2011.

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL SIGLO XXI: PROBLEMÁTICA Y RETOS CON ESPECIAL REFERENCIA AL SENADO*

José María CODES CALATRAVA

Letrado de las Cortes Generales

Director de Asistencia Técnico-Parlamentaria del Senado

RESUMEN

La potestad legislativa es, de acuerdo con el artículo 66.2 de la Constitución, la primera y más relevante de las funciones de las Cortes Generales y, en el contexto jurídico-histórico, la más característica de los Parlamentos. El ejercicio de la función de elaborar y aprobar las leyes se sustenta en el procedimiento legislativo, que es la sucesión de actos jurídicos que tiene como finalidad la aprobación de la una ley. La relevancia del procedimiento legislativo deriva de la citada preeminencia de la función legislativa, lo que implica además la necesidad de que su regulación sea completa y suficiente y de que su ejercicio se lleve a cabo de un modo plenamente riguroso, ya que emerge como una garantía fundamental para el Estado de Derecho y para los ciudadanos, en la medida en que es el aparataje formal para que se asegure una correcta formación de la voluntad de los representantes de la Nación. Cuarenta años después de la aprobación de la Constitución, el procedimiento legislativo ha cumplido con su cometido satisfactoriamente, pero para atender con las demandas de la sociedad, debe ser más transparente y más participativo, sin que se pierda la esencia representativa de las democracias contemporáneas.

Palabras clave: función legislativa, procedimiento legislativo, Congreso de los Diputados, Senado, transparencia, participación, técnica legislativa.

*El presente artículo fue objeto de cierre y envío para su publicación el día 3 de julio de 2018. No se ha realizado en el mismo modificación alguna desde dicha fecha.

ABSTRACT

The legislative power is, according to article 66.2 of the Constitution, the first and most important of the functions of the Cortes Generales and, in the legal-historical context, the most characteristic of the Parliaments. The exercise of the function of drafting and approving the laws is based on the legislative procedure, which is the succession of legal acts whose purpose is the approval of a law. The relevance of the legislative procedure derives from the aforementioned pre-eminence of the legislative function, which also implies the need for its regulation to be complete and sufficient and that its exercise be carried out in a fully rigorous manner, since it emerges as a fundamental guarantee for the Rule of Law and for citizens, insofar as it is the formal apparatus to ensure the correct formation of the will of the representatives of the Nation. Forty years after the approval of the Constitution, the legislative procedure has fulfilled its purpose satisfactorily, but to meet the demands of society, it must be more transparent and more participatory, without losing the representative essence of contemporary democracies

Key words: legislative function, legislative procedure, Congress of Deputies, Senate, transparency, participation, legislative technique.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SU REFLEJO EN EL SENADO. 1. *La crisis del Parlamento y su inevitable reflejo en el procedimiento legislativo.* 2. *La percepción externa del procedimiento legislativo.* 3. *La posición del Senado en el procedimiento legislativo.* III. PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LOS RETOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO ACTUAL. IV. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La teoría general del procedimiento legislativo parte de la identificación de los trámites que deben integrar el iter procedimental que termina con la aprobación de una norma con rango de ley. Esta descripción abstracta debe ser analizada en el contexto de la realidad de una sociedad que reclama, cada día más, mayores cuotas de transparencia y participación en los asuntos públicos, todo lo cual debe ponerse además en relación con los avances tecnológicos de la era actual, a los que necesariamente debe adaptarse un procedimiento legislativo muchas veces anclado en los esquemas decimonónicos en cuyo contexto surgió.

Los Parlamentos del siglo XIX sustentaban su actividad en la preponderancia de la posición individual de los parlamentarios y en la inexistencia de un requisito de especialización material en el procedimiento legislativo. De esta forma, los sistemas de Secciones permitían un reparto del trabajo que no se basaba en una mayor o menor competencia de los parlamentarios para tratar las iniciativas legislativas. Con la aparición del parlamentarismo racionalizado y, especialmente, con la afirmación de la soberanía parlamentaria, las Comisiones emergen como los principales órganos funcionales de la Cámara por debajo del Pleno, mientras que los Grupos Parlamentarios se afianzan como los actores más relevantes en el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias.

En nuestro país, los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado reconocieron desde su aprobación la preeminencia de los Grupos Parlamentarios (“Reglamentos Grupocráticos” fue la célebre expresión de Manzella para caracterizarlos), que se refleja de modo singular en la regulación del procedimiento legislativo en ambas Cámaras, no sólo en lo que se refiere a la iniciativa legislativa, que se reconoce en el Congreso de los Diputados a un Diputado con la firma de otros catorce o a un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz (artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados), y en el Senado a un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores (artículo 108 del Reglamento del Senado), sino en la regulación de los trámites posteriores que integran el procedimiento, en los que los Grupos Parlamentarios toman, al menos en teoría, las decisiones fundamentales referentes al mismo.

Los Reglamentos de las Cámaras regulan un procedimiento legislativo ordinario y un conjunto de procedimientos legislativos especiales, ya sea por la materia a la que se refieren (tramitación de Leyes Orgánicas o de reformas constitucionales, entre otros), por su simplicidad o por el reducido plazo en el que tramitan, como son la lectura única o el procedimiento de urgencia, todo ello en un marco de una doble lectura en Comisión y en Pleno con una fase previa de Ponencia, en la que es donde se ventilan los debates políticos y técnicos inherentes a cada iniciativa de un modo más detenido.

En definitiva, nos encontramos con un procedimiento legislativo tradicional en los países continentales, en los que la discusión sobre las enmiendas se convierte en la clave de la tramitación, en perjuicio, en ocasiones, de otras cuestiones como la calidad técnica de las leyes, como comentaremos a lo largo de estas líneas.

Esta regulación, que prácticamente no ha se ha visto modificada en sus aspectos fundamentales a lo largo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución, responde a un momento histórico en el que una democracia incipiente debía comenzar a elaborar un ordenamiento jurídico que, en su normativa más relevante, sería de nuevo cuño y que, por tanto, debía responder a la primigenia razón de existencia del Parlamento: ejercer la representación de la soberanía nacional para llevar a cabo su más relevante labor de reflejo de la voluntad de aquélla: la elaboración de las leyes. Las Cortes Generales se enfrentaron desde su nacimiento a la ingente labor de dar respuesta a retos tan relevantes como el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales, de la organización territorial del Estado o de la puesta en marcha de sus principales órganos constitucionales.

Sin embargo, superado ese primer embate, la cláusula del Estado Social imponía a los poderes públicos la necesidad de poner en marcha un conjunto de medidas legislativas destinadas a proteger a determinadas minorías y a asegurar la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos; además, la tecnificación de la sociedad y la necesidad de regular sectores altamente complejos, ha venido dejando al Poder Legislativo sin los medios necesarios para poder afrontar en poco tiempo regulaciones tan complejas. Ello implicaba el reconocimiento de que el procedimiento legislativo no debía servir únicamente a la representación de la Nación, sino también a la de determinados colectivos que requerían observar cómo sus reivindicaciones eran asumidas

a nivel legislativo. En nuestra opinión, esta tarea no se ha venido abordando con la transparencia requerida desde un primer momento, como veremos más adelante, lo que supone que esta cuestión sea de uno de los principales problemas de nuestro procedimiento legislativo. La representación de los grupos de interés debe articularse de alguna manera en la elaboración de las leyes.

Un paso más adelante en esta reflexión se sitúan las actuales reivindicaciones de profundización en la democracia directa o en lo que algunos llaman la democracia ciudadana o participativa, que reclama que los ciudadanos, individualmente considerados, puedan participar directamente en la toma de decisiones públicas y, en concreto, en el procedimiento legislativo.

Otro factor que debe tenerse en cuenta para plantear posibles reformas del procedimiento legislativo en nuestro país es la enorme inflación legislativa a la que los operadores jurídicos se enfrentan, y es que en ocasiones los distintos Gobiernos defienden su gestión mediante la estadística del número de leyes aprobadas durante una Legislatura, cuando una sana técnica legislativa aconsejaría justo lo contrario: la aprobación de pocas leyes con una alta calidad técnica. Bien es cierto que en este contexto globalizado en el que vivimos la especialización a la que se llega en distintos sectores exige una respuesta normativa, pero dicha respuesta no debe venir necesariamente de una ley que, además, por la propia dificultad que puede existir, en ocasiones, para aprobarla, puede retrasar una respuesta a tiempo a determinados problemas.

Por último, y como desarrollaremos también a continuación, es muy relevante tener en cuenta que toda reflexión sobre el procedimiento legislativo debe extenderse más allá de los muros del Congreso de los Diputados y del Senado. La lectura de los preceptos reglamentarios no es suficiente para adquirir una comprensión completa de las dinámicas que se desenvuelven en el trámite parlamentario de aprobación de las leyes, por lo que es necesario incluir en la ecuación al resto de actores que, de un modo u otro, ejercen una influencia decisiva tanto en la elaboración y aprobación de las leyes, como en su aplicación posterior. En este sentido, la posición del Gobierno, de los grupos de interés, de los medios humanos y materiales al servicio del Parlamento y de los Grupos Parlamentarios y de los propios destinatarios de las leyes, debe ser considerada a la hora de enfrentarse a la problemática cuya resolución debe servir para contar con un procedimiento legislativo a la altura de las demandas de la sociedad el siglo XXI.

II. LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SU REFLEJO EN EL SENADO

En este epígrafe vamos a desgranar de un modo sintético cuáles son las situaciones normativas o prácticas que generan distorsiones en el procedimiento legislativo. Para ello, haremos un análisis centrado en la actuación de los diversos poderes públicos implicados en la aprobación de una ley, con una referencia especial al Senado, y nos centraremos en cuáles son los problemas que los agentes externos a la elaboración de las leyes suelen manifestar y que les impide un correcto entendimiento del procedimiento legislativo. Comenzamos ya con el primero de los asuntos señalados.

1. La crisis del Parlamento y su inevitable reflejo en el procedimiento legislativo

El fenómeno que se ha dado en llamar crisis del Parlamento está sin duda en la base de algunas de las disfunciones que se detectan en el procedimiento legislativo. La tradicional soberanía parlamentaria del primer liberalismo se ha venido viendo socavada por la primacía del Ejecutivo desde principios del siglo XX, ya que el Gobierno, como responsable de dirigir la política interior y exterior y la Administración, se ha dotado de un conjunto de medios materiales y humanos que le han servido para ser el dominador factual en la elaboración de las leyes, y no estamos hablando aquí de normas del Gobierno con rango de ley, sino de las propias leyes aprobadas por las Cortes Generales.

Esta afirmación se sustenta, en primer lugar, en la propia Constitución, que otorga en su artículo 89 prioridad a la tramitación de los proyectos de ley frente a las proposiciones de ley. Esta prioridad en la tramitación se ve combinada con las consecuencias que se derivan de la comentada primacía del Gobierno, que es quien prácticamente monopoliza, Legislatura tras Legislatura, la iniciativa legislativa, con la seguridad de contar con un apoyo parlamentario estable que le permitirá sacar adelante sus iniciativas al ritmo que estime más conveniente. Ello sitúa a las Cortes Generales en una posición claramente subordinada al Gobierno en la dinámica de la aprobación de las leyes, debido, entre otras razones, a la evidencia de que en la mayoría de las ocasiones es el Gobierno, y nos los Grupos Parlamentarios que lo apoyan, quien decide qué enmiendas se aceptan y cuáles no, a la

posibilidad de manejar a su antojo los tiempos de la tramitación mediante el mecanismo de extender sin límite la ampliación del plazo de enmiendas o a la aceleración a la que se somete el procedimiento cuando se estima necesario, hasta unos límites difíciles de soportar para las estructuras administrativas de las Cámaras. Todo esto no es más que un reflejo del peligro del que avisó Montesquieu en relación con los regímenes parlamentarios: la virtual fusión entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Es muy relevante para que el procedimiento legislativo recupere su virtualidad de ser un cauce para la mejora de las iniciativas legislativas, vengán de donde vengán, que las Cortes Generales refuercen su posición ante el Poder Ejecutivo. Tenemos el pleno convencimiento, por la propia experiencia, de que ello sería posible con la existencia de mayorías estables que apoyasen al Gobierno incluso, en algunos casos, con mayoría absoluta, pero para ello hacen falta, a nuestro juicio, que se comiencen a dar las siguientes circunstancias:

a) La diferencia entre los medios humanos y materiales al servicio de las Cortes Generales y del Gobierno es abismal. En estos tiempos es impopular afirmar que deben ponerse más medios a disposición del Parlamento, pero si se tiene el deseo de que el Legislativo tenga el más mínimo argumento frente al Ejecutivo, es urgente que los parlamentarios cuenten con las mismas posibilidades que los aparatos gubernamentales implicados en la elaboración de los proyectos de ley. De otro modo, al parlamentario ponente de un proyecto de ley o proposición de ley que tenga alguna duda sólo le quedarán, en muchas ocasiones, una de las dos siguientes opciones: preguntar al Ministerio, si se pertenece a la mayoría que sustenta al Gobierno, o preguntar a grupos de intereses de afectados, si se pertenece a la minoría.

b) El procedimiento legislativo debe ser el vehículo que sirva para mejorar la calidad de las leyes. Como se ha mencionado anteriormente, la preocupación en España por una correcta Técnica Legislativa es, con carácter general, muy reducida. Las Directrices de Técnica Legislativa del año 2005 tienen un alcance limitado en cuanto a su contenido y en cuanto a su carácter vinculante, lo que supone que en muchas ocasiones la calidad técnica de los proyectos y proposiciones de ley sea muy reducida. El hecho de que la tramitación se acelere cuando es conveniente, unido a la mencionada falta de medios personales y materiales, tampoco juegan en beneficio

de la consecución de unas leyes técnicamente razonables. No contamos en nuestro país con ningún Manual de Técnica Legislativa, las medidas de evaluación *ex ante* y *ex post* de las leyes son claramente deficitarias, se abusa de las leyes modificativas sin ninguna homogeneidad en su contenido –sobre esto añadiremos una relevante cuestión más adelante– y, sobre todo, no hay ningún órgano que sea el último responsable de asegurar que las leyes se publiquen con un alto grado de acierto técnico.

En este ámbito cobra especial importancia la labor de los Letrados de las Cortes Generales quienes, por su formación y responsabilidad, han de velar por la plena aplicación de las Directrices de Técnica Normativa, ya que, a pesar de que fueron aprobadas por el Poder Ejecutivo y de que en teoría no vinculan al Poder Legislativo, son el principal documento existente en nuestro país en la materia, por lo que parece razonable ajustarse a sus requerimientos.

Sin embargo, esta labor no es suficiente si no existe un mayor grado de coordinación entre todos los actores y no se crean las estructuras necesarias; a nuestro juicio, debería existir en las Cortes Generales un órgano encargado de realizar una revisión final de las iniciativas legislativas en lo que a su técnica legislativa se refiere, que asegurase una plena corrección en las citas, en las remisiones, en la estructura de las leyes, en su lenguaje legal y coloquial y, en especial, en la homogeneidad y complitud de su contenido.

En relación con esto último, somos de la opinión de que sería muy beneficioso para la claridad de nuestro ordenamiento jurídico que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de la congruencia de las enmiendas con el texto original de la iniciativa legislativa (esta jurisprudencia comienza con las relevantes Sentencias 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre) se aplicara de manera idéntica en ambas Cámaras. La Mesa del Congreso de los Diputados viene manteniendo una postura laxa en relación con el contenido de las mencionadas Sentencias, que permite que una enmienda sea inadmitida por la Mesa del Congreso de los Diputados o del Senado si su contenido carece manifiestamente de la más mínima conexión material con el de la iniciativa que pretenden modificar. La Mesa del Senado está aplicando estas Sentencias con mucho rigor desde que se produjeron estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, lo cual favorece que las leyes tengan un contenido homogéneo, algo muy relevante

para los ciudadanos y los operadores jurídicos, si bien este objetivo no será totalmente conseguido si la Mesa del Congreso de los Diputados no actúa de un modo similar, algo que, como hemos señalado, nos parece muy deseable.

Por último, no queremos dejar de referirnos a la mutación constitucional que operó el Reglamento del Congreso de los Diputados a través de su artículo 148.1, según el cual, el acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables. Esta previsión priva al procedimiento legislativo en un altísimo número de casos de la segunda lectura, que es muy útil tanto para realizar negociaciones políticas de último recurso, como para pulir los defectos técnicos que haya podido ir acumulando la iniciativa en las fases de Ponencia y Comisión, por lo que, bien se respeta el espíritu de la Constitución en esta materia, bien se ajustan los tiempos del procedimiento para una mayor previsibilidad y revisión de las iniciativas.

c) Otro aspecto que debería cuidarse para mejorar el procedimiento legislativo desde dentro es que se respetasen los plazos reglamentarios recogidos en su regulación para la tramitación de las leyes. Si bien el Senado está constitucionalmente obligado a tramitar las iniciativas legislativas en dos meses, o veinte días si el procedimiento es de urgencia, el Congreso de los Diputados no está sometido a un plazo determinado para aprobar un proyecto o proposición de ley. Esta previsión es razonable ya que las iniciativas legislativas comportan muy distintos grados de complejidad, tanto en lo que se refiere a su contenido como a la propia tramitación, ya que no puede compararse un proyecto de ley al que se presentan decenas de enmiendas con aquellos a los que se presentan miles, respecto de los que elaborar un Informe de Ponencia mínimamente razonable en quince días, es imposible.

No obstante, no es de recibo que se dé una circunstancia antes nombrada pero que merece mayor atención, y que se trata de la táctica de solicitar ilimitadamente la ampliación del plazo de enmiendas en el Congreso de los Diputados. Es cierto que en ocasiones el volumen de enmiendas o la dificultad de una iniciativa legislativa pueden aconsejar que se amplíe el plazo de presentación de aquéllas, pero es de sobra conocido que en muchas ocasiones este mecanismo se utiliza, bien para obstruir la tramitación de un

proyecto de ley hasta, en ocasiones, lograr que caduque, bien para que el Gobierno, a través del Grupo Parlamentario que lo apoya, pueda decidir a su antojo sobre los ritmos de la tramitación de una determinada iniciativa. A nuestro parecer, es comprensible en una dinámica política normal que se utilice este mecanismo para beneficiar los distintos intereses en juego, y se puede afirmar que en ocasiones este mecanismo es beneficioso para el proyecto de ley, porque se aprovecha para realizar comparecencias de grupos de afectados, asunto al que volveremos más adelante, pero todo ello no justifica que se utilice el trámite del plazo de enmiendas torticeramente para matar una iniciativa o para darle un acelerón imprevisible, que impide que posteriormente pueda darse una tramitación tranquila. Para que el Parlamento vuelva a ser el que tome las riendas del procedimiento legislativo es necesario que, de alguna forma, determine de manera previsible cuánto tiempo puede pasar hasta que una iniciativa legislativa sea aprobada. Podría, para ello, limitarse las posibilidades de ampliación del plazo de enmiendas, algo que, lógicamente, debería ir unido a todas las demás propuestas a las que estamos haciendo referencia.

En definitiva, un reforzamiento del propio papel de las Cortes Generales en el procedimiento legislativo, frente al liderazgo de hecho que el Gobierno desenvuelve en el mismo, es urgente y puede servir como principio de guía de las mejoras que puedan realizarse. Obviamente, todo ello debe ir acompañado de voluntad política y de que los parlamentarios y los Grupos en los que se integran tomen conciencia de su propia importancia y asuman un papel preponderante no sólo ante la oposición política sino, en muchas ocasiones, frente al criterio del Ministerio en el que se haya elaborado un determinado proyecto de ley.

En este sentido, se está produciendo una dinámica interesante en la XII Legislatura. La posición de debilidad parlamentaria en la que se encontró el anterior Gobierno y, más aún, en la que se encuentra el Gobierno actual, está teniendo como consecuencia el fenómeno de que se estén tramitando muy pocas iniciativas legislativas y de que, además, la mayoría sean proposiciones de ley, lo cual está obligando a las fuerzas políticas a generar amplios consensos para aprobar leyes, no ya para negociar su contenido, como venía sucediendo hasta ahora, sino para que lleguen a ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

Además, esta situación está permitiendo que se resuelvan determinadas cuestiones sobre las que se había escrito mucho pero respecto de las cuales el Tribunal Constitucional nunca se había pronunciado. En este sentido, es de un gran calado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de abril de 2018, recaída en el conflicto de atribuciones número 355-2017, promovido por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados. Dicho conflicto derivó de un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016. En dicho Acuerdo se rechazó la disconformidad expresada por el Gobierno a la tramitación por el Pleno de la Proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Tal disconformidad del Gobierno se fundamentaba en el art. 134.6 CE, que establece que *“toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”*, así como en el art. 126 del Reglamento del Congreso, en cuyo apartado segundo dispone que *“ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*. Pese a haberse manifestado dicha disconformidad, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó, en su reunión de 18 de octubre de 2016, admitir a trámite la toma en consideración de la citada Proposición de ley orgánica, motivando dicho acuerdo en 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”*.

El Tribunal Constitucional resolvió el conflicto dando la razón a la Mesa del Congreso de los Diputados, por considerar que *“A partir de la citada función de control del trabajo parlamentario, la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuáles el Gobierno no haya concretado la afectación al Presupuesto”*, ya que *“la prerrogativa del Ejecutivo a que se refiere el art. 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el Presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el art.*

134 CE.”(FJ 7). De este modo, el Tribunal señala que *“Una vez expuestos los argumentos exteriorizados por el Gobierno para no prestar su conformidad a la proposición de ley, y por la Mesa el Congreso de los Diputados para rechazar el veto presupuestario, debemos concluir que la decisión de la Mesa consistente en considerar que el Gobierno “no justifica de forma objetiva y suficiente que dicha iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor”, no ha producido en este caso el menoscabo de la competencia derivada del art. 134.6 CE”*. (FJ 9).

Los pronunciamientos de esta sentencia son muy relevantes y vienen a reforzar la posición de las Mesas de las Cámaras en la tramitación de las iniciativas legislativas frente al criterio del Gobierno, que deberá ser de ahora en adelante extremadamente riguroso en la motivación de su falta de conformidad a la tramitación de enmiendas y proposiciones de ley por motivos presupuestarios.

En conclusión, el procedimiento legislativo debe replantearse *ad intra* no como un escenario de choque o de dominio de un Poder frente al otro, sino como lo que es, una garantía para el Estado de Derecho y para los ciudadanos y un escenario en el que se ejerzan los contrapoderes que están en la esencia del sistema parlamentario, por lo que, al ser evidente, al menos en nuestra opinión, que en estos tiempos las Cortes Generales están en cierta medida subordinadas al Gobierno en la tramitación legislativa, toda reforma o circunstancia que ayude recuperar algo de terreno a la centralidad del Parlamento merece ser aplaudida.

2. La percepción externa del procedimiento legislativo

Los esfuerzos que están realizando el Congreso de los Diputados y el Senado en los últimos años para que el procedimiento legislativo pueda ser seguido y entendido por los ciudadanos, por los aplicadores del Derecho y por los grupos de interés o de afectados por las distintas iniciativas legislativas, son encomiables, como puede observarse si se visitan las páginas web de ambas Cámaras. Se publican a una gran velocidad las iniciativas, las enmiendas que se presentan a las mismas, los Informes de las Ponencias, los Dictámenes de las Comisiones, los acuerdos de los Plenos, así como los Diarios de Sesiones. Además, las sesiones de las Comisiones y las plenarias son retransmitidas por televisión y a través de Internet.

Con estas medidas, las Cámaras pretenden dotar de la máxima transparencia a la tramitación legislativa, a la que en ocasiones se tacha de opaca y de intrincada. En nuestra opinión, el procedimiento legislativo se gestiona en su tramitación con la máxima publicidad, por lo que no puede afirmarse que se trate de un procedimiento opaco en lo que a la evacuación puramente procedimental se refiere. Sí es cierto que puede resultar difícil de comprender a quien no esté especializado en la materia, y es lógico que, incluso realizándose desde fuera un seguimiento riguroso de la tramitación de una iniciativa legislativa, puedan perderse detalles, pero esto es una circunstancia que se produce en cualquier disciplina en la que existe un cierto grado de complejidad técnica. La tramitación puede ser, en efecto, intrincada en algunas ocasiones, pero no debe olvidarse que el procedimiento, sea el que sea, es siempre una garantía y debe respetarse a rajatabla.

No puede negarse, en cambio, que el procedimiento legislativo puede mejorar en relación con otra reivindicación que suele realizarse sobre el mismo, que es su escaso carácter participativo, lo cual tiene una clara relación con la transparencia. En este punto sí existe un cierto grado de opacidad al que es necesario enfrentarse a la mayor brevedad. Precisamente, la complejidad técnica del procedimiento legislativo y la dificultad para acceder a los parlamentarios que participan en el mismo, provocan que los afectados por una determinada iniciativa legislativa acudan a lobbies y a asociaciones de representación de intereses para tratar de influir en el contenido de una futura ley. Esta intención es absolutamente legítima, pero debe arbitrarse de un modo transparente que, a su vez, permitirá que el procedimiento legislativo sea más participativo.

Para ello, en el Congreso de los Diputados viene siendo habitual en las últimas Legislaturas que, antes de que termine el plazo de enmiendas, se celebren un conjunto de comparecencias de las agrupaciones de interés o representativas de los colectivos afectados por un proyecto o una proposición de ley. Estas comparecencias, que suelen ser acompañadas de abundante documentación, ilustran enormemente a los parlamentarios y a los servicios de las Cámaras implicados en la tramitación de una concreta iniciativa legislativa y, además, se producen de un modo transparente. El problema de esta práctica es que es sectorial y que depende de la voluntad del Presidente o de las Mesas y los Portavoces de las respectivas Comisiones, por lo que

tiene una virtualidad limitada, lo cual no le quita ni un ápice de utilidad, más aún, sería muy positivo que esta práctica se generalizase.

Pero a pesar de lo que se acaba de señalar, no debe orillarse el hecho de que las mencionadas comparecencias en absoluto agotan el cauce de contactos que se produce entre los parlamentarios y los distintos actores de la sociedad civil durante el procedimiento legislativo. Muchos de estos contactos se producen de manera opaca, y, aunque en el Congreso de los Diputados se han adoptado medidas tendentes a reducir esta opacidad, a través de la elaboración de una lista de lobistas que acceden a la Cámara, esta cuestión debe abordarse desde un punto de vista global, lo que, a primera vista, hace imprescindible que se elabore un Código de Conducta de los parlamentarios, así como de que se elabore a la mayor brevedad una regulación de los lobbies que detalle la actuación de los mismos en el trámite legislativo. En este sentido se viene pronunciando el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa.

Por último, en ocasiones se plantea la posibilidad de que los ciudadanos pudieran participar a título individual en el procedimiento legislativo. En nuestra opinión, si algo así sucediera, el procedimiento legislativo se convertiría en un universo completamente inmanejable. ¿Cómo se arbitraría esa participación? ¿Qué valor jurídico tendrían las aportaciones de los ciudadanos? Podría plantearse la posibilidad de introducir, de un modo similar a lo que sucede en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, un trámite de información pública en el procedimiento legislativo pero, lanzando una opinión personal, la democracia representativa aconseja acotar los cauces de participación en el procedimiento legislativo, para evitar convertirlo en una auténtica jaula de grillos. A nuestro entender, la mejor manera de beneficiar la implicación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo pasaría por disminuir el número de firmas exigidas para la presentación de una iniciativa legislativa popular y por aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías, que permiten un acceso prácticamente directo a los parlamentarios, todo ello aparte de las actuaciones de las propias asociaciones y agrupaciones representativas de distintos intereses ciudadanos.

En definitiva, toda acción que tenga por objeto profundizar en la transparencia y en el carácter participativo del procedimiento legislativo debe ser necesariamente bienvenida, siempre que se respeten los límites de

la democracia representativa, que es necesaria por ser la única operativa en el contexto actual, y los trámites necesarios para que se forme correctamente la voluntad de las Cámaras, las cuales deben aprovechar las plataformas de sus páginas web y de las nuevas tecnologías para hacer toda la pedagogía posible para que el trámite legislativo sea entendible por los ciudadanos.

3. La posición del Senado en el procedimiento legislativo

Cuarenta años después de la entrada en vigor de la Constitución, es verdaderamente difícil reflexionar sobre la posición del Senado en el procedimiento legislativo sin caer en lugares comunes sobre los que se ha transitado miles de veces.

Mucho se ha escrito y debatido sobre el teórico carácter superfluo del Senado en la elaboración de las leyes al ser únicamente una Cámara de segunda lectura, cuyos vetos y enmiendas pueden ser superados, en última instancia, por la mayoría simple del Congreso de los Diputados. Parece que esa circunstancia, que es la habitual en cualquier bicameralismo imperfecto, típico en los Estados con Parlamentos bicamerales, viene a privar de todo sentido a la institución, que es sin duda una de las que está más puesta en cuestión por la ciudadanía.

Como suele suceder en la mayoría de los casos, en los que las críticas excesivas y maniqueas tienen poca base en la realidad, también en el supuesto del Senado existe una cierta reticencia a comprender la importancia de su labor. En la mayoría de los sistemas parlamentarios bicamerales del Derecho Comparado se da una situación similar a la que se vive en nuestro país y las segundas Cámaras no son objeto de una contestación social tan acendrada.

Ello no supone que el Senado no deba ser reformado, de hecho, hasta hace bien poco, había tanto consenso en criticar al Senado como en exigir su reforma, si bien muy recientemente cada vez más voces se manifiestan a favor de su eliminación. En cualquier caso, un conocimiento mínimo de la realidad parlamentaria y una posición mesurada al respecto de la Cámara alta debe llevar tanto a reconocer su utilidad con la configuración que tiene actualmente, como la necesidad de cambiarla para adaptarla a su caracterización constitucional como Cámara de representación territorial.

En lo que concretamente se refiere a la actual participación del Senado en el procedimiento legislativo, podemos señalar una serie de elementos que vienen a confirmar la trascendencia del Senado en aquél:

- En primer lugar, en el Senado se enmiendan la inmensa mayoría de los proyectos y proposiciones de ley que se tramitan. No debe despreciarse el carácter de Cámara de segunda lectura, ya que en el Senado, debido a la mayor tranquilidad y a la menor presión política y mediática en la que se desenvuelve su labor, es considerablemente más sencillo llegar a acuerdos políticos y pulir errores o incorrecciones técnicas de las futuras leyes. Además, la experiencia dicta que las enmiendas del Senado son mantenidas en un altísimo porcentaje en la deliberación que sobre las mismas realiza el Congreso de los Diputados, aunque es cierto que cuando las mayorías han sido distintas en ambas Cámaras, esta afirmación se ha visto matizada en gran medida. En cualquier caso, es un hecho que en el Senado se realiza una tramitación parlamentaria rigurosa que mejora los textos remitidos por el Congreso de los Diputados, y además todo ello se hace con la premura que imponen los plazos constitucionales.
- En segundo lugar, y como se ha señalado, consideramos que el rigor con el que la Mesa del Senado aplica la jurisprudencia constitucional sobre la congruencia de las enmiendas es un importante valor para la calidad de las leyes, aunque debería aplicarse en igual medida en el Congreso de los Diputados para que esta labor fuera completa.
- El Senado ha demostrado un altísimo grado de lealtad institucional, ya que ha cumplido rigurosamente con el mandato constitucional de vetar o enmendar las iniciativas remitidas por el Congreso de los Diputados o, en su caso, remitirlas al Boletín Oficial del Estado para su publicación, tras la sanción y promulgación regias, en el supuesto de que no se introduzca ninguna modificación. Este papel del Senado se vio reforzado y confirmado por la célebre Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Ses Salines.
- Lo anterior no le ha impedido actuar con plena autonomía en los supuestos en los que se ha mantenido un criterio contrario al de la Mesa del Congreso de los Diputados, como sucedió en la tramitación de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Es-

tado de Derecho, en la que la Mesa del Senado acordó no tramitar el proyecto de ley mencionado por el procedimiento de lectura única, por considerar que su relevancia no permitía incluirlo en los supuestos de hecho recogidos en el artículo 129 del Reglamento del Senado.

Por todas estas razones, no puede discutirse la importancia del Senado en el procedimiento legislativo, sin perjuicio de las posibles mejoras a las que nos referiremos. La Cámara alta cuenta con la estructura y los medios personales y materiales a su alcance para, de un modo eficiente y económico (su presupuesto es muy reducido en comparación con el de otros órganos del Estado) enfrentar los retos jurídico-políticos de la más alta importancia, como ha quedado recientemente demostrado con la tramitación del requerimiento del Gobierno para la adopción de las medidas adoptadas al amparo del artículo 155 de la Constitución, en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero ello no impide que su necesaria reforma deba ir acompañada de un aumento de los instrumentos a su alcance.

A la vez que se mantiene lo anterior, debe hacerse referencia igualmente a las disfunciones que se producen en el procedimiento legislativo en el Senado y que deben ser tenidas en cuenta a la hora de estudiar su reforma:

- Del mismo modo que antes afirmábamos que el Senado ha cumplido escrupulosamente con el mandato constitucional de tramitar las leyes en dos meses o, en supuestos de urgencia, en veinte días naturales, no puede esconderse que ese plazo tan corto dificulta en gran medida un estudio detenido y provechoso de los proyectos y de las proposiciones de ley. En este punto debemos insistir en la necesidad de que, si se quiere que el procedimiento legislativo en el Senado tenga una mayor relevancia, los recursos de la Cámara deben aumentarse, ya que de otro modo es imposible atender correctamente las necesidades del procedimiento.
- Precisamente de lo anterior se deriva una práctica que, no por ser ajustada a Derecho, deja de ser muy poco aconsejable: la eliminación en un alto número de casos de la fase de Ponencia, para realizar un estudio de las enmiendas directamente en la Comisión. En otras ocasiones se convoca la reunión de la Ponencia poco antes de la reunión de la Comisión que debe dictaminar un determinado proyecto o proposición de ley. Esta práctica es entendible en procedimientos de urgencia, en los que a veces es difícil incluso encontrar un día para que la Comisión pueda reunirse

para dictaminar, y aconsejable en iniciativas legislativas con un número muy reducido de enmiendas, pero en la mayoría de los casos la fase de Ponencia es necesaria para que se pueda hacer un estudio detenido tanto de las enmiendas como de las posibles mejoras técnicas que puedan hacerse en el texto, por lo que su eliminación puede dar lugar, y algunos casos se han dado, a debates enormemente confusos en la Comisión y a la aprobación de enmiendas de contenido contradictorio.

- El plazo perentorio de tramitación de las iniciativas legislativas en el Senado dificulta también profundizar en su carácter participativo, ya que, por ejemplo, realizar las comparecencias previas a la presentación de las enmiendas del modo que se realizan en el Congreso de los Diputados es algo muy difícil de ejecutar en la Cámara alta.
- Por último, no existe en el Senado ninguna circunstancia o trámite que sirva para caracterizar al Senado como Cámara de representación territorial. Esta cuestión se inserta en el contexto más amplio de la ya comentada necesidad de adaptar al Senado a su caracterización constitucional. Bien es cierto que el artículo 56 b) del Reglamento del Senado recoge como una de las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. En el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de ley, la Comisión deberá emitir su informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el artículo 104.1 y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación, de acuerdo con el artículo 107, debe señalarse que esta función de la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha sido muy escasamente utilizada.

De todo lo anterior se deriva la necesidad de insertar las reflexiones sobre las modificaciones de la participación del Senado en el procedimiento legislativo en el contexto más amplio de su reforma, que no sólo debe afectar a su composición, sino también a sus funciones.

III. PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LOS RETOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO ACTUAL

La identificación de la problemática inherente al procedimiento legislativo es una labor teórica que puede resultar interesante, pero que

es absolutamente estéril si no se hacen propuestas para tratar de aportar soluciones, o al menos mejoras, de nuestro objeto de análisis. A la luz de las distintas cuestiones que hemos comentado a lo largo de las líneas precedentes, podrían extraerse las siguientes características para un procedimiento legislativo que responda a las actuales demandas de la sociedad y de los distintos actores implicados.

A) El procedimiento legislativo debe ser **más participativo y transparente**, para lo cual, de la experiencia parece que podría ser razonable la siguiente medida:

– La inclusión de un trámite de *Hearings*, audiencias extraparlamentarias o comparecencias de los sectores afectados en la tramitación de las iniciativas legislativas. Como se ha señalado anteriormente, este trámite se realiza pero siempre al albur de la decisión de la Comisión para cada concreto proyecto o proposición de ley. A nuestro juicio, sería muy enriquecedor, tanto por la tendencia a la creciente, y razonable, demanda social de incluir a la sociedad civil en la tramitación de las leyes, como por el carácter técnico de algunos proyectos de ley, que estas audiencias se celebraran antes de la apertura del plazo de enmiendas, de un modo similar a lo que sucede cada año con la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A esta propuesta podrían oponerse las siguientes dificultades:

i) Hay iniciativas legislativas sencillas respecto de las que la tramitación de estas audiencias carecería de sentido. Para superar esta matización, el trámite de audiencias previas no se configuraría como un trámite necesario, pudiéndose abrir un plazo, transcurrido el cual si ninguna asociación o entidad manifiesta su deseo de intervenir, se iniciaría el plazo de enmiendas.

ii) Sería inmanejable el procedimiento legislativo si un alto número de asociaciones o de grupos de intereses solicitasen participar en el procedimiento legislativo. Para superar esta dificultad, y haciendo una aplicación analógica de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, estas comparecencias se celebrarían únicamente con las asociaciones representativas cuya actividad o ámbito de actuación esté directamente relacionada con el objeto de la iniciativa legislativa de que se trate.

En definitiva, creemos que la fijación de un trámite previo de comparecencias a la apertura del plazo de enmiendas contribuiría en gran medida tanto a elevar el carácter participativo del procedimiento como su transparencia.

En relación, más concretamente, con la transparencia, con el citado trámite se solucionaría en parte la cuestión antes suscitada referida a la opacidad de la intervención de los lobbies y grupos de interés en el procedimiento legislativo. Para completar este objetivo, es inaplazable, como se ha indicado, la regulación de los lobbies de un modo sistemático así como la aprobación de un Código de Conducta de los parlamentarios. De este modo, transparencia y participación irán de la mano y convertirán al procedimiento legislativo en un trámite fiable y comprensible para los ciudadanos.

B) Es necesario profundizar en el **rigor técnico del procedimiento legislativo**, ya que no es incompatible que el mismo sea participativo y a la vez plenamente riguroso, y es que el respeto al procedimiento es, insistimos, una garantía para los ciudadanos. Por ello, deberían tenerse en cuenta, al menos, los siguientes vectores de actuación:

– Es urgente que en la Mesa del Congreso de los Diputados se comience a aplicar la jurisprudencia de Tribunal Constitucional en relación con la congruencia de las enmiendas con el contenido de las iniciativas legislativas. Esta cuestión es de una gran relevancia, ya que está en juego no sólo que el procedimiento legislativo sea un trámite creíble, sino también la homogeneidad y la claridad de las leyes, algo que a su vez está en íntima relación con la seguridad jurídica, como ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional.

Además, ello favorecería el reforzamiento de la posición institucional de las Cámaras frente al Poder Ejecutivo, que en ocasiones se aprovecha de su posición para, a través de la mayoría que lo apoya, introducir modificaciones legislativas, a veces de un enorme calado, prácticamente de un modo subrepticio, y frente a las minorías parlamentarias, que muchas veces también hacen uso de su derecho de enmienda para tratar de modificar leyes que poco o nada tienen que ver con el contenido del texto original.

Por tanto, las propias Cámaras y los destinatarios de las leyes ganarían mucho si se realizase un uso del derecho de enmienda ajustado a la jurisprudencia constitucional.

– Deben ajustarse los tiempos del procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados. No insistiremos más en lo extraño y disfuncional que es para el procedimiento ampliar ilimitadamente el plazo de presentación de enmiendas. El argumento de que es necesario en ocasiones para estudiar bien el proyecto de ley no responde siempre a la realidad, y esa necesidad se vería además atemperada por la inclusión del trámite previo de audiencias. Se podría fijar un plazo mayor para su presentación, o, como antes se ha señalado, un número máximo de ampliaciones; sea como fuere, una cierta previsibilidad es necesaria para que el procedimiento no sea un arma en poder de unos y otros interesados.

– Es imperativo un mayor esfuerzo en el ámbito de la Técnica Legislativa. La aprobación de un Manual de Técnica Legislativa es urgente, así como su carácter vinculante, y ello debe ir acompañado de la creación de las estructuras necesarias para la vigilancia de su cumplimiento. A nuestro entender, dicho Manual debería ser aprobado en el seno de las Cámaras y debería ser de aplicación tanto en la fase de elaboración gubernamental de las iniciativas como en su tramitación parlamentaria, para que se eviten contradicciones.

Nos vemos obligados a incidir de nuevo en que la preocupación por la Técnica Legislativa no debe ser entendida como propia de leguleyos, aburridos y obsesionados con los puntos y las comas, sino como una exigencia de rigor que beneficia la calidad de las leyes y del ordenamiento jurídico, lo cual redundaría en una mayor seguridad jurídica, que no debe olvidarse que es un principio general del Derecho y un principio de actuación para los poderes públicos.

C) En concreto, y aunque probablemente es difícil encontrar una cantinela mayor en el Derecho Constitucional español, **debe acometerse la reforma del Senado**. Dicha reforma debería proyectarse sobre su composición y sobre sus funciones, y muy especialmente en lo que se refiere al procedimiento legislativo. Para ello, realizamos a continuación las siguientes propuestas:

– Por partir de las estructuras existentes, es necesario un reforzamiento del papel de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. El

Reglamento del Senado la configura como un órgano de relevancia fundamental a nivel teórico, pero su escasa actividad le priva de una influencia real en la actividad de la Cámara, y en el procedimiento legislativo en particular. Sería muy importante clarificar qué se entiende exactamente por “iniciativas de contenido autonómico”, ya que ello facilitaría conocer en qué supuestos debería actuar, necesariamente, la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Podría pensarse en que fuera la propia Comisión General la encargada de emitir un dictamen sobre el eventual contenido autonómico de cada una de las iniciativas legislativas tramitadas en la Cámara, pudiéndose someter dicho dictamen a la consideración posterior del Pleno, si bien esta es una de las múltiples posibilidades en las que podría pensarse y, para que esta labor tuviera cierta virtualidad, tendría que realizarse en el marco de un Senado con una composición diferente, en la que la Comisión General funcionase al modo de una especie de *Committee of the Whole House*, con los medios suficientes a su servicio.

– En relación con lo anterior, y con el fin de dotar al Senado de mayor relevancia en el procedimiento legislativo y de profundizar en su caracterización de Cámara de representación territorial, podría operarse una reforma constitucional con el fin de que, en las iniciativas de contenido autonómico, fuese el Senado quien ocupase una posición supra ordenada en el procedimiento legislativo o que, al menos, pudiese introducir un veto suspensivo, y no sólo devolutivo, de una determinada iniciativa. Incluso el mero hecho de que en este tipo de iniciativas el veto del Senado únicamente pudiese levantarse mediante el voto de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados contribuiría en gran medida a engrandecer el papel del Senado en la arquitectura constitucional de nuestro país. Evidentemente, debemos volver a recalcar que una reforma de estas características debería integrarse en una reforma integral de la Cámara que afectase también a su composición.

– Igualmente, existe en el Senado la figura de los Grupos Territoriales, a los cuales se les podría conceder la posibilidad de presentar enmiendas en el trámite legislativo, sin necesidad de que las mismas tuviesen que incorporar las firmas de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en los que están integrados. De esa forma, se beneficiaría el surgimiento de dinámicas de representación territorial por encima de la pura representación política, que es la que prima, sin duda, en el desenvolvimiento de la dinámica de la Cámara.

– Por último, la necesidad, impopular pero real, de aumentar los medios a disposición de los parlamentarios es especialmente urgente en el

Senado, en especial si no se contempla ampliar el plazo de tramitación de las iniciativas legislativas. A nuestro juicio, es interesante que las comparencias previas a las que nos hemos referido se realicen también en el Senado, en el que, sobre todo si se modifica su composición, habría sensibilidades políticas diferentes a las del Congreso de los Diputados, por lo que acometer una tramitación legislativa profunda y rigurosa en el plazo de dos meses requiere una apoyatura administrativa a la altura de esa exigencia.

IV. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de estas breves líneas hemos analizado desde una perspectiva *de lege ferenda* los principales debates existentes en torno al procedimiento legislativo. Estas reflexiones finales deben servir para poner de manifiesto la relevancia que tiene este procedimiento y, por tanto, la necesidad de que el mismo se desarrolle con todas las garantías, que serán las que servirán a su vez de salvaguarda de una correcta representación de los intereses de los ciudadanos.

Desde un punto de vista técnico, el procedimiento legislativo es susceptible de muchas mejoras, algunas se han propuesto pero hay otras muchas provenientes de personas con mucho más conocimiento y experiencia que quien suscribe. Pero, si bien es susceptible de mejora el aspecto técnico, como pone de manifiesto, entre otros supuestos, la reforma que se operó en el Reglamento del Senado para que el procedimiento presupuestario fuese más razonable y accesible, y teniendo en cuenta que las nuevas tecnologías tendrán mucho que decir en esta materia, es también de justicia señalar que actualmente el procedimiento legislativo se desarrolla con un altísimo grado de rigor y con todas las posibilidades de recurso y de impugnación para evitar que los derechos o intereses legítimos en juego queden desprotegidos. En este sentido, consideramos que la ciudadanía puede estar tranquila a este respecto, insistiendo, por supuesto, en que queda muchísimo camino que recorrer para mejorar la calidad de las leyes y que en la consecución de dicho objetivo el procedimiento legislativo tiene una relevancia evidente.

Señalado lo anterior, sí somos de la opinión, y así lo hemos querido reflejar, que si se quiere situar al procedimiento legislativo a la altura de las exigencias del siglo XXI, debe hacerse más entendible, más transparente y más participativo. Quienes estamos en estas lides sabemos que hay interesados

y futuros destinatarios de las leyes, algunos con profunda formación jurídica, a los que determinados trámites les resultan inextricables, por lo que debe hacerse un esfuerzo por explicar, o explicitar, algo tan simple, por ejemplo, como las motivaciones por las que se ha inadmitido una enmienda, que no aparece, por tanto, ni el dictamen de la Comisión ni en los acuerdos del Pleno. Este es un ejemplo nimio, pero podrían aportarse algunos más que hacen que quien está fuera del procedimiento pierda, en ocasiones, la pista a las razones por las que se dan a las iniciativas determinadas redacciones finales.

Además, el ciudadano tiene derecho a conocer qué entidades, lobbies, despachos, o asociaciones representativas de intereses están detrás de la redacción de determinadas enmiendas y qué relación existe entre aquéllos y los Ponentes de determinadas leyes, no porque ello sea inconfesable o ilegítimo, en absoluto lo es, más bien al contrario, es enriquecedor porque sitúa a la sociedad civil en el curso del procedimiento, sino porque, como señaló Bobbio, “*la publicidad es la mejor garantía de la moralidad de la conducta*”, por lo que la profundización y regulación de este asunto es, en nuestra opinión, imprescindible.

Mientras estas medidas llegan, sólo queda felicitarnos por el gran éxito que para nuestra democracia supuso la introducción de un procedimiento legislativo garantista y riguroso para aprobar nuestras leyes y, para lo que viene por delante, desear que quienes tienen responsabilidades en un tema tan relevante estén a la altura de las circunstancias y de las exigencias de nuestros tiempos.

Madrid, a 3 de julio de 2018

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- GARCÍA-ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- RIPOLLÉS SERRANO, R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.
- RIPOLLÉS SERRANO, R. y MARAÑÓN GÓMEZ, R. [Coords.]: *Diccionario de Términos de Derecho Parlamentario*. La Ley, Madrid, 2014.

LAS ENMIENDAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL SENADO

Fernando DORADO FRÍAS
Letrado de las Cortes Generales
Secretario General Adjunto
para Asuntos Parlamentarios del Senado

RESUMEN

La regulación de las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado es una cuestión clave si se tiene en cuenta, por un lado, la posición constitucional de la Cámara en el sistema bicameral español y, por otro, los plazos de dos meses en el procedimiento ordinario o de veinte días en los supuestos de urgencia con que cuenta la Cámara para enmendar los textos legislativos que envía el Congreso de los Diputados.

Los problemas más importantes se producen en el momento de decidir sobre la admisibilidad de las enmiendas atendiendo al cumplimiento de requisitos formales y materiales, de congruencia con el texto legislativo, y también se derivan de la posibilidad de introducir modificaciones en las diversas fases del procedimiento legislativo.

Palabras clave: admisión a trámite de las enmiendas, posición constitucional del Senado, procedimiento legislativo.

ABSTRACT

The regulation on the amendments in the law-making process in the Senate is a key topic, taking in account, on the one hand, the constitutional position of the House inside the Spanish bicameral system, and, on the other hand, that the Senate may approve amendments to the bills sent by the Congress of Deputies within two months or twenty calendar days for the bills declared urgent.

The most important problems arise at the time to decide on the admissibility of the tabled amendments after checking they fulfil the formal and material requirements, and also, as a consequence of the possibility to approve modifications in the different moments of the law-making process.

Key words: admissibility of the amendments, constitutional role of the Senate, law-making process.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CALIFICACIÓN CON ARREGLO AL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES. III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 119/2011. IV. LA CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS ENMIENDAS EN LAS DIVERSAS FASES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. *A) Fase inicial. B) Fase de Comisión. C) Fase de Pleno.*

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la admisión a trámite y posterior introducción de enmiendas, en su caso, en las diversas fases por las que transcurre el procedimiento legislativo, resulta particularmente relevante para el funcionamiento del Senado por su especial posición en el sistema bicameral que diseña la Constitución española de 1978 (CE), que afecta tanto a sus posibilidades de intervención en dicho procedimiento como a los plazos en los que necesariamente ha de tener lugar dicha intervención.

Recordemos en este sentido que el art. 90.2 CE dispone: “El Senado en el plazo de dos meses a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo (...)”. Además, el apartado 3 del mismo precepto reduce ese plazo, en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, a veinte días naturales. Declaración de urgencia que, asimismo, también podría ser decidida por la Mesa del propio Senado, de oficio o a propuesta de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores, como dispone el artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara (RS).

Lejos de estar ante una cuestión meramente accesorio o secundaria, nos encontramos ante la necesidad de recordar que “las enmiendas constituyen así un instrumento de concreción del pluralismo político en sede parlamentaria, siendo precisamente el intento de armonizar el valor pluralismo y el principio democrático, exigibles *ex constitutione*, la principal característica que define el procedimiento de elaboración de la Ley.”¹

Por tanto, y siendo la introducción, mediante mensaje motivado, de enmiendas a los textos de los proyectos o proposiciones de ley procedentes del Congreso de los Diputados la competencia fundamental constitucionalmente atribuida al Senado, competencia que se ejerce en unos plazos bastantes perentorios, no parece muy precipitado concluir que cuestiones como las relativas a los requisitos de admisibilidad de las enmiendas o el examen de los requisitos que permiten su introducción en cualquier fase del

¹ Una visión general del régimen jurídico de las enmiendas con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2011 puede encontrarse en “*El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*”. REDONDO GARCÍA, A., Monografía, nº 48. *Publicaciones del Congreso de los Diputados*. La cita es de la p. 86.

procedimiento legislativo, se pueden entender como centrales a la hora de abordar cualquier análisis de dicho procedimiento en el Senado. Es cierto que el Senado puede aprobar también vetos a los proyectos o proposiciones de ley (o propuestas de no ratificación a los Tratados Internacionales), pero como a lo largo del tiempo ha venido demostrándose, ésta se ha convertido en una competencia residual, de alcance muy limitado y poco atractiva por la capacidad que tiene el Congreso de los Diputados de levantar con facilidad el veto que pudiera aprobar el Senado. Y, además, en relación con el veto, no se suscitan en la práctica problemas jurídicos del mismo alcance que los que se plantean cuando analizamos el régimen jurídico de las enmiendas.

Planteadas así la cuestión que es objeto de nuestra atención, abordaremos, o al menos lo intentaremos, los diversos problemas desde un enfoque eminentemente práctico recogiendo una experiencia que empieza a contar ya con raíces profundas en el funcionamiento del Senado.

II. LA CALIFICACIÓN CON ARREGLO AL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES

Cualquier aproximación al examen del régimen jurídico de las enmiendas en el Senado debe partir de la existencia de un antes y un después en esta materia que viene marcado esencialmente por la ya conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2011, de 5 de julio, que vino a sentar las bases de una nueva jurisprudencia en lo que se refiere a la cuestión capital de los requisitos de admisibilidad de las enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley, y precisamente, como consecuencia de un caso concreto de aprobación de enmiendas por el Senado, concretamente al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje. Ello dio lugar a un recurso de amparo presentado por senadores de diversos Grupos Parlamentarios contra el Acuerdo de la Mesa del Senado de 3 de diciembre de 2003 por el que se confirma el Acuerdo de 2 de diciembre de 2003 que admitió a trámite las enmiendas 3 y 4 del Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley Orgánica citado, ya que, de manera resumida, el Proyecto de Ley se limitaba a la modificación de un precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre competencia procesal en casos de arbitraje, mientras que las enmiendas implicaban nada menos que la introducción de nuevos tipos penales en el Código Penal. La Sentencia otorgó el amparo a los recurrentes y anuló el Acuerdo de la Mesa del Senado recurrido, si bien no

tuvo ya efectos prácticos, e incluso se descartó expresamente la posibilidad de emitir un juicio de constitucionalidad sobre los preceptos afectados por la introducción de las enmiendas, al tratarse de un recurso de amparo, pero lo cierto es que, a partir de la misma, la facultad de la Mesa del Senado de calificar las enmiendas que se presentan a los proyectos o proposiciones de ley está sometida a condicionamientos jurídicos de alcance muy distinto a los que habían venido siendo norma anteriormente.

En efecto, hasta el momento en que se emite la STC 119/2011, la labor de verificación liminar de los escritos parlamentarios en que consiste el acto de calificación por parte de la Mesa de la Cámara se concretaba en el caso de los escritos de enmiendas presentadas a los proyectos y proposiciones de ley, en la mera comprobación del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por el artículo 107 RS: que las enmiendas se formulen por los Senadores o Grupos Parlamentarios dentro del plazo establecido, por escrito y con justificación explicativa. Cumplidos estos requisitos, y al no existir otra norma en el ordenamiento que establezca requisitos adicionales, las enmiendas eran admitidas a trámite, publicadas y enviadas a la Comisión correspondiente cualquiera que fuese su contenido material. Como algunos autores y la propia doctrina del Tribunal Constitucional sostenían, que las enmiendas fueran congruentes con los objetivos, la finalidad y, en definitiva la regulación material del proyecto o proposición de ley, podría ser una exigencia de buena técnica legislativa, pero en ningún caso venía jurídicamente impuesta por una norma concreta que pudiera ser utilizada como parámetro para enjuiciar su admisibilidad.

De hecho, supuestos similares a los examinados en la STC 119/2011, habían sido frecuentes durante la tramitación en el Senado de proyectos de ley. Mayorías políticas de distinto signo habían recurrido al momento del trámite en el Senado de un concreto proyecto para presentar y aprobar enmiendas ajenas al contenido material del mismo por razones de oportunidad política, pero la inexistencia de normas explícitas que permitieran poner coto a esta práctica consolidó el criterio de que el juicio de la Mesa de la Cámara a la hora de calificar las enmiendas sólo podía basarse en la verificación del cumplimiento de los requisitos formales.

Bien es verdad, que, en un sentido amplio algunos autores entienden que sí existe un límite material derivado del principio de supremacía de la

Constitución, de manera que, en ese juicio de calificación, la Mesa, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales debe inadmitir aquellas enmiendas que pudiesen tener un contenido abiertamente contrario a la misma.² Sin embargo, parece que en estos casos, por lo general, debemos entender que nos encontramos ante enmiendas que proponen una reforma constitucional a través de un cauce procedimental manifiestamente inadecuado, lo que conlleva su inadmisión a trámite.

De una manera más concreta, como excepciones significativas podemos hacer mención a la previsión de los artículos 84 y 134.6 CE respecto de las enmiendas que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, y a la necesidad de realizar un juicio material de compatibilidad con el contenido necesario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el caso de las enmiendas presentadas a la misma, de conformidad precisamente con la doctrina establecida al respecto por el Tribunal Constitucional, si bien se trata de cuestiones en cuyo examen no vamos a detenernos aquí.

Pero, fuera de estos supuestos, el mismo Tribunal Constitucional amparaba con sus decisiones la forma de actuar de la Mesa del Senado a la hora de calificar las enmiendas que se presentaban por los Senadores o los Grupos Parlamentarios a través de una doctrina que en lo sustancial no varió a lo largo de mucho tiempo. Valga por todas la STC 99/1987, de 11 de junio que expresamente señaló: “(...) no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno.” En el mismo sentido, aunque con alguna matización, la STC

² Así por ejemplo, José Fernando Merino Merchán y Luis de la Peña Rodríguez, consideran que, “Atendiendo al contenido material de la enmienda, hay que manifestar que la potestad de enmendar no es absoluta e ilimitada en el derecho constitucional y parlamentario español vigente, sino que, por el contrario, queda sujeta a determinados límites, el primero de los cuales viene dado por la propia *Constitución*”. MERINO MERCHÁN, J. F y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 23, 1991, p. 143.

194/2000, de 19 de julio, señaló: “Pues bien, la enmienda que dio origen a la disposición recurrida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los artículos 90.2 CE y 107 de su Reglamento de 26 de mayo de 1982 (en la actualidad, del Texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994), que no limita el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados, (...) la tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro Ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de constitucionalidad”.

Con todo, puede matizarse que la doctrina del Tribunal Constitucional parecía abrigar algunas dudas en momentos concretos como sucedió con el Auto 118/1999, de 10 de mayo, en el que se refirió a la correlación material entre la enmienda y el texto enmendado como condición de procedibilidad, atendiendo al carácter subordinado de la enmienda. Sin embargo, el Tribunal no siguió el hilo del argumento expuesto hasta bastante tiempo después.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 119/2011

En efecto, unos años más tarde, el Tribunal considera que es necesario clarificar la doctrina que, con algunas vacilaciones había establecido, de forma que ahora parece que del bloque de constitucionalidad sí se deduce necesariamente una conclusión bien distinta que supone revisar expresamente la jurisprudencia existente en la materia hasta ese momento. En efecto, la STC 119/2011, de 5 de julio viene a establecer, de manera resumida, lo siguiente:

1. “La necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario, que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado.” Se trata de una conclusión lógica, ya que la falta de correlación implica que la enmienda es una iniciativa distinta, en realidad una proposición de

ley que debería seguir su adecuado cauce procedimental. Lo importante es que ahora el Tribunal va a considerar que la falta de correlación material no es un mero problema de técnica legislativa, sino que pudiera generarse la lesión de un derecho o existir un vicio de procedimiento en el supuesto de no extraer las pertinentes conclusiones de ello en el contexto más general del procedimiento legislativo.³

2. “Una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.” Este razonamiento enlaza lógicamente con el anterior y debemos entender que tiene un alcance general. En efecto, el debate de totalidad se produce en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en el art.112 de su Reglamento, y en el caso de rechazarse las enmiendas a la totalidad que se hubiesen presentado, que son aquellas que se oponen a la iniciativa legislativa de manera global, en su conjunto, o proponiendo un texto alternativo, la voluntad de la Cámara es hacer suya la iniciativa con la finalidad y el alcance con que ha sido presentada por el autor de la misma. Ello no quiere decir, claro está, que el contenido concreto de la iniciativa haya sido fijado de manera definitiva en este trámite, pero su objeto y finalidad no pueden ser alterados a través de la presentación de enmiendas parciales que no guarden conexión material con la misma.

Si atendemos al momento procedimental en que se produce el debate de totalidad parece claro que esta conclusión afecta a la tramitación posterior en el Congreso de los Diputados y, por supuesto, también en el Senado.

³ “La falta de congruencia material entre las enmiendas y el texto principal genera unas consecuencias negativas particulares en el plano estrictamente parlamentario, que vienen a añadirse a las ya mentadas. Por un lado, este tipo de enmiendas defraudan los requisitos establecidos para la presentación de proposiciones de ley, que es en definitiva lo que suponen, con la consecuencia de omitir una serie de trámites (toma en consideración, subsiguiente plazo de enmiendas, etc.). Por otro lado, dificultan el trabajo de los parlamentarios, especialmente de la oposición, en la misma medida que posibilitan a la mayoría la introducción tardía de cambios sustanciales nuevos, hurtando así las ocasiones de debate y análisis que proporciona su tramitación separada. Esto es lo que ocurrió en el caso resuelto por la STC 119/2011”. SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 83, 2011, p. 139.

Por otro lado, las mismas consideraciones realizadas respecto al debate de totalidad de los proyectos de ley, pueden aplicarse al trámite de toma en consideración en el caso de las proposiciones de ley.

3. Atendiendo a la posición constitucional del Senado en el procedimiento legislativo, “parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el artículo 90.2 CE se entendió al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general.” Dando un paso más, la posición del Senado como Cámara de segunda lectura en el procedimiento legislativo tiene como consecuencia que ejerce su facultad de enmienda en relación con el texto de la iniciativa legislativa que, tras su aprobación, es remitido por el Congreso de los Diputados. La facultad de enmienda del Senado tiene como marco de referencia ese texto, pudiendo modificar su contenido a través de las correspondientes enmiendas parciales, siempre que estas enmiendas no modifiquen su objeto, finalidad o alcance, en definitiva guarden una conexión material mínima para que no se planteen problemas a la hora de la calificación de las mismas. Por decirlo gráficamente, el texto que remite el Congreso de los Diputados constituye el campo de juego en el que puede actuar el Senado, sin poder superar sus límites.
4. “Los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmiendas y proyecto o proposición de ley objeto de debate. Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una absoluta falta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima”. Con estas consideraciones el Tribunal ofrece a los órganos calificadoros algunas pautas que permitan orientar su actuación, siendo conscientes de las dificultades que el juicio sobre la admisibilidad de las enmiendas puede tener en la práctica. Es importante, como después veremos, extraer como criterio que en los casos de duda sobre la conexión material de una enmienda concreta, debe siempre decidirse en favor de su admisión a trámite, en definitiva en favor del ejercicio del derecho a la presentación de la iniciativa que tiene el

- parlamentario. Sobre esta cuestión volveremos más adelante al examinar más en detalle el proceso de calificación de las enmiendas en el Senado.
5. Una de las consecuencias de lo expuesto en los apartados anteriores sería que la admisión a trámite de enmiendas carentes de un mínimo de homogeneidad supondría una vulneración del derecho contemplado en el artículo 23.2 CE al impedir que el procedimiento legislativo transcurra conforme a los cauces constitucionalmente estipulados. Y como corolario que ratificará la posterior STC 136/2011, de 23 de septiembre, puede provocarse un vicio en el desarrollo del procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional si alterase de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras. En cualquier caso, la exigencia del requisito de congruencia material de las enmiendas se entiende como una garantía, en general, del procedimiento legislativo, y en particular, de los derechos de las minorías, al evitar que la mayoría que da apoyo al Gobierno pueda introducir la regulación de cuestiones ajenas a una iniciativa legislativa concreta de manera sorpresiva en detrimento de las mismas y con vulneración de las facultades que se integran en el ámbito del derecho reconocido en el art. 23.2 CE.

La recepción de esta doctrina fue, desde luego, un auténtico aldabonazo ante el que los órganos competentes del Senado supieron reaccionar con celeridad asumiendo sus consecuencias casi inmediatamente, para lo cual la Mesa de la Cámara procedió a adoptar los primeros acuerdos que se consideraron necesarios para compatibilizar la necesidad de calificar las enmiendas que se presenten a los proyectos y proposiciones de ley desde un punto de vista no solamente formal, sino que también tenga presente la congruencia material de los mismos con respecto al texto que se enmienda, con el respeto a los plazos del procedimiento legislativo en el Senado, teniendo en cuenta que dicha calificación, de ser negativa, debería ser motivada y dar lugar a la posibilidad de que el Senador o el Grupo Parlamentario afectado pueda solicitar la reconsideración del correspondiente Acuerdo de no admisión a trámite (art.36.2 RS).

Por ello, tras conocer y analizar el alcance de la STC 119/2011, ya en su reunión del día 12 de julio de 2011 la Mesa acordó delegar en el Presidente de la Cámara la competencia para calificar inicialmente las enmiendas que se presentaran a todos los proyectos y proposiciones de ley, una vez finalizado el plazo de presentación de las mismas, que, recordamos

es de diez días desde la publicación del texto, con posibilidad de ampliación por otros cinco más en el procedimiento ordinario, pero que se reduce a cuatro días, con la posibilidad de ampliación, según costumbre, por otros dos, en el procedimiento de urgencia (arts. 107.1 y 135.1 y 6 RS).

En efecto, se consideró que, dados los plazos generales existentes de dos meses o veinte días naturales en el procedimiento de urgencia para tramitar los proyectos y proposiciones de ley, no parecía conveniente esperar a la reunión semanal de la Mesa de la Cámara para proceder a la calificación, sino que, por razones de eficacia debería realizarse la misma con el carácter más inmediato posible. Además, esta celeridad permitiría al Senador o al Grupo Parlamentario autor de la enmienda cuya admisión a trámite hubiese sido rechazada, reaccionar a su vez con rapidez para el caso de que quisiera solicitar una reconsideración de dicha decisión ante la propia Mesa al amparo de lo previsto en el art. 36.2 RS.

Este acuerdo de delegación en el Presidente de la calificación de enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley, se ha continuado realizando en las legislaturas siguientes, incluida la actual, demostrándose una medida útil para posibilitar una tramitación legislativa adecuada a los plazos que constitucionalmente obligan al Senado. Sin embargo, enseguida se plantearon cuestiones adicionales que derivaban fundamentalmente de la posibilidad abierta por el Reglamento de la Cámara de que puedan introducirse modificaciones en los textos legislativos en las fases posteriores del procedimiento, es decir una vez concluido el plazo formal de presentación de enmiendas, de tal suerte que respecto de esas modificaciones posteriores se pueden igualmente plantear problemas de congruencia material con el texto que eventualmente se somete al examen de la Cámara en cada una de dichas fases.

Por ello, y como señalamos anteriormente con un enfoque marcadamente práctico, intentaremos examinar de manera sistemática los principales problemas que se producen en cada una de las fases del procedimiento legislativo y los criterios que se han adoptado en el Senado para hacer frente a los mismos, que han tratado de conciliar las necesidades del respeto a los plazos con las garantías que permitan el ejercicio de sus derechos a los Senadores y a los Grupos Parlamentarios como actores políticos principales del procedimiento legislativo.

IV. LA CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS ENMIENDAS EN LAS DIVERSAS FASES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

A) Fase inicial

En la fase inicial del procedimiento legislativo las cuestiones más importantes en la materia que nos ocupa se plantean en dos posibles momentos diferenciados. En primer lugar, el momento de la calificación de las enmiendas por parte de la Mesa de la Cámara (art. 36.1.c) RS) con la consiguiente decisión sobre la admisión a trámite de las mismas. Este acto de calificación, como se ha señalado anteriormente se viene delegando en el Presidente de la Cámara y por lo tanto a él le corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos formales (art. 107 RS) y de la regularidad material de enmiendas presentadas conforme a la doctrina establecida a partir de la STC 119/2011.

En la práctica este proceso comienza cuando, una vez finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el Letrado de la Comisión competente para el examen del proyecto o proposición de ley procede a examinar las mismas para comprobar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales, al objeto de que la Secretaría General eleve, en el caso que sea necesario, la correspondiente propuesta de no admisión al órgano calificador, es decir, al Presidente de la Cámara, con la mayor celeridad posible. Para ello, y atendiendo a la doctrina sentada en la STC 119/2011 cuenta con un amplio margen a la hora de realizar el juicio de compatibilidad entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo, de manera que dicho juicio será negativo sólo en los supuestos de una clara y manifiesta falta de conexión con el mismo, al ser ajenos a sus objetivos o finalidad o introducir regulaciones materialmente novedosas. En este caso, la decisión del órgano calificador de no admitir a trámite debe realizarse con una motivación aun cuando sea sucinta, que permita identificar las razones de la misma. Ahora bien, si se tiene en cuenta que las enmiendas pueden tener una redacción cuyo alcance lleve a plantear con frecuencia dudas sobre la congruencia material de las mismas, y atendiendo al margen amplio y flexible con que cuenta el órgano calificador para realizar su tarea, debe concluirse que, en todos aquellos casos en que pueda existir una duda razonable sobre la compatibilidad material entre la enmienda y el texto legislativo, la decisión debe ser siempre favorable a la admisión a trámite.

En segundo lugar, trasladado el Acuerdo de no admisión a trámite al Senador o al Grupo Parlamentario autor de la enmienda, éste puede, al amparo de lo previsto en el art. 36.2 RS solicitar la reconsideración de dicho Acuerdo a la Mesa de la Cámara⁴.

El problema que se plantea aquí deriva de la inexistencia de un plazo para formular dicha solicitud, por lo que la misma puede producirse cuando el proyecto ya ha sido informado por la Ponencia o dictaminado por la Comisión. Y debe tenerse en cuenta que, en ningún caso la presentación de una solicitud de reconsideración puede suspender el procedimiento legislativo. Pues bien, de acuerdo con la práctica consolidada en el Senado, si la solicitud de reconsideración tuviese éxito y la Mesa decidiera finalmente admitir a trámite la enmienda, ésta se trasladaría al órgano correspondiente garantizando así que pudiera ser defendida bien en la Comisión, bien en el Pleno, según fuese la fase del procedimiento en que nos encontrásemos. Y, por el contrario, en el caso de que la solicitud fuese rechazada mediante el correspondiente Acuerdo de la Mesa debidamente motivado, el Senador o Senadores afectados tendrían expedita la vía de la interposición del correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por presunta violación del art. 23.2 CE si lo consideran oportuno. En todo caso, este Acuerdo de la Mesa debe precisar con mayor extensión en los razonamientos correspondientes las razones que justifican la decisión de no admitir a trámite la enmienda por considerarla ajena bien al objeto o finalidad del proyecto o proposición de ley, o por no ser posible encontrar un mínimo punto de conexión material con el mismo.

B) Fase de Comisión

Como hemos comentado anteriormente, el Reglamento de la Cámara permite la presentación de propuestas que modifiquen el texto del proyecto o proposición de ley en fases posteriores del procedimiento, lo que plantea igualmente la necesidad de verificar en las mismas el cumplimiento de la

⁴ Durante la X Legislatura se tramitaron por el Senado 160 proyectos de ley, resultando inadmitidas a trámite en relación con los mismos un total de 185 enmiendas. Los Senadores y Grupos Parlamentarios afectados presentaron 18 solicitudes de reconsideración, lo que es un número muy bajo que pone en valor la labor calificadora de los órganos de la Cámara a la hora de aplicar la doctrina establecida por la STC 119/2011.

doctrina de la congruencia material de las propuestas de modificación que se presenten.

Durante la fase de Comisión también pueden distinguirse dos momentos, ya que la Comisión competente puede designar una Ponencia encargada de informar sobre la iniciativa legislativa con carácter previo al debate de la Comisión (art. 110 RS).

Hay que tener presente que la Ponencia Legislativa se considera tradicionalmente como un órgano de debate, que, por sus propias características de ausencia de normas expresas sobre su modo de trabajar y ser un ámbito reservado de discusión, es un escenario especialmente adecuado para llegar a acuerdos entre los diferentes Grupos Parlamentarios que tenga como resultado introducir modificaciones que se reflejarán en el Informe que se eleva a la Comisión. En este sentido, cabe distinguir distintas posibilidades a la hora de introducir modificaciones en la Ponencia:

- a) La más evidente es simplemente la aprobación de enmiendas que han sido admitidas a trámite y que se incorporan al Informe de la misma, lo que no plantea ninguna dificultad. Una variación sería la aprobación de enmiendas transaccionales entre varias enmiendas presentadas en función de los acuerdos a que puedan llegarse entre los diferentes Grupos Parlamentarios.
- b) Aprobación de correcciones gramaticales o técnicas en sentido estricto que doten de una mayor congruencia al texto legislativo que son aceptadas sin oposición de ningún miembro de la Ponencia, que tampoco plantean dificultades en principio más allá de la necesaria comprobación del alcance meramente terminológico o técnico de las mismas.
- c) Introducción de modificaciones que no se apoyan en ninguna enmienda presentada y que supongan en la práctica la aprobación de verdaderas enmiendas “*ex novo*”. En relación con estas modificaciones cabe plantearse dos supuestos diferentes: que cuenten con el apoyo unánime de todos los integrantes de la Ponencia o que no cuenten con dicho apoyo. En el primer caso, el criterio que se ha venido sustentando en el Senado, por Acuerdos sucesivos de la Junta de Portavoces tanto al final de la IX, como al principio de la X Legislatura, parte de entender que el procedimiento legislativo es un conjunto normativo que constituye una garantía formal para todos los sujetos participantes en el mismo, de forma que,

si todos ellos están de acuerdo, o simplemente consienten en introducir una modificación “*ex novo*” no sustentada en ninguna enmienda previa, incluso aunque sea materialmente incongruente, debería considerarse que existe una presunción favorable a la modificación y que no se produciría lesión del derecho de ningún Senador sino que, en todo caso, podría generarse un vicio procedimental que resultaría salvado por la unánime voluntad de aceptación de la modificación.

La situación es más compleja si la propuesta de modificación suscita la oposición de algún miembro de la Ponencia, ya que estamos en presencia de auténticas enmiendas presentadas fuera del plazo establecido que no han pasado por el trámite de calificación y admisión a trámite. Por ello, el criterio más acorde con el respeto a las normas generales del procedimiento es que, en estos casos, debería darse traslado por el Presidente de la Comisión de estas propuestas de modificación al órgano calificador, es decir, al Presidente del Senado, que tiene la competencia delegada para ello. A la vista de los términos en que estén formuladas las propuestas, deberá resolver admitiendo a trámite únicamente aquellas que supongan correcciones gramaticales o pudieran salvarse mediante su transacción con enmiendas admitidas previamente a trámite. Y aunque sea una hipótesis que difícilmente parece que pueda presentarse, aun cuando se trate de transaccionales, deberá proceder a inadmitirlas si su contenido fuese materialmente incongruente con la iniciativa legislativa. Cualquier otra propuesta de modificación que se pretenda introducir en el trámite de la Ponencia deberá ser inadmitida por ser formal y materialmente una enmienda presentada fuera del plazo reglamentario, plazo que no es disponible por los enmendantes.

En todo caso, y hasta tanto no se pronuncie el órgano calificador, las propuestas de modificación no podrán tramitarse, de forma que si finalmente la decisión fuese favorable a su admisión, se podrían defender en la fase procedimental que corresponda, sea esta todavía la de Ponencia, o la posterior de Comisión o incluso de Pleno. Hay que tener en cuenta que el proceso de decisión sobre la admisión a trámite puede demorarse en el supuesto, que hay que entender plenamente admisible, de que el Senador o el Grupo Parlamentario que presenta la propuesta podría solicitar aquí también, la reconsideración ante la Mesa de la Cámara en el caso de una decisión contraria a la admisión a trámite, pues de

no ser así se generaría una situación de posible indefensión que parece conveniente descartar.

Si pasamos al debate en la Comisión, hay una regla precisa en relación con la posibilidad de admitir en esta fase enmiendas a trámite que contempla el art. 115 RS:

“Durante la discusión de un artículo, el Presidente podrá admitir a trámite enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo. También se admitirán a trámite enmiendas que cumplidos los mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas, o gramaticales”.

A la vista de esta disposición expresa, parece claro, por una parte, que sólo serán admisibles las enmiendas de carácter transaccional y las que pretendan introducir correcciones técnicas, terminológicas o gramaticales siempre que se presenten durante la sesión en que se debate la iniciativa legislativa por escrito, y, por otra, que el órgano calificador en este caso es el propio Presidente de la Comisión. A él le corresponde decidir sobre la admisión a trámite que sólo podrá ser favorable si las enmiendas reúnen los requisitos formales descritos, debiendo rechazar todas aquellas que tuvieran por finalidad introducir modificaciones “*ex novo*” en el proyecto o proposición de ley, en la medida en que encubren verdaderas enmiendas presentadas fuera del plazo establecido, y motivando en todo caso dicha decisión.

Con respecto a las enmiendas transaccionales en Comisión, debe tenerse en cuenta que la STC 204/2011, de 15 de diciembre, ha señalado que del tenor literal del artículo 115 RS, “es posible inferir que la presentación de enmiendas transaccionales no se circunscribe a los supuestos en que existan enmiendas diversas, sino que es perfectamente posible admitir una enmienda transaccional sobre la base de dos idénticas, con la finalidad de llegar a un acuerdo entre éstas y el texto legislativo (...) la finalidad de las enmiendas transaccionales puede también radicar en llegar a un acuerdo final entre el texto de la enmienda y el texto legislativo.” De esta manera, el Tribunal configura un concepto amplio de lo que debe entenderse por enmienda transaccional, que no se circunscribe únicamente a las que se basan en dos enmiendas previas de distinta redacción o alcance que permiten

llegar a una nueva redacción acordada a partir de aquéllas, sino que existen otras posibilidades que deben tenerse presentes a la hora de emitir un juicio sobre su admisión a trámite.

En cualquier caso, también aquí cabe entender que, por analogía, los Senadores o los Grupos que vean inadmitidas sus propuestas o enmiendas por el acto de calificación del Presidente de la Comisión pueden presentar solicitud de reconsideración del correspondiente Acuerdo ante la Mesa de la Cámara. Lo que ocurre es que, atendiendo al momento procedimental en que se encontraría el texto legislativo, en la hipótesis de un pronunciamiento favorable de la Mesa a la admisión a trámite, ya sólo podría producirse la defensa de la propuesta o enmienda en el Pleno de la Cámara, previa presentación del correspondiente voto particular.

Un caso particular es el que se produciría si fuese la propia Comisión la que, por delegación, decidiese sobre el proyecto o proposición de ley sin deliberación ulterior en el Pleno, de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 75.2 CE y regulado en los arts. 130 a 132 RS, aunque debemos advertir que este procedimiento especial, a diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados, es raramente utilizado en el Senado.

En este supuesto, y al actuar la Comisión por delegación del Pleno debe admitirse la posibilidad de una aplicación analógica de las previsiones del art. 125 RS sobre la presentación de propuestas de modificación que después analizaremos con más detalle. Es decir, que las posibilidades de actuación de la Comisión competente son aquí más amplias que las que resultan de la mera aplicación de lo dispuesto en el art. 115 RS. No sólo cabe la aprobación de correcciones gramaticales o técnicas, sino también de enmiendas transaccionales que encuentren su apoyo en enmiendas previamente admitidas a trámite, e incluso modificaciones *ex novo* si se reúnen los mismos requisitos que después veremos en el caso de la sesión plenaria. La diferencia estriba en que el órgano calificador de las propuestas de modificación sería el propio Presidente de la Comisión de conformidad con el art. 115 RS, quedando abierta la posibilidad de solicitar, en su caso, reconsideración ante la Mesa de la Cámara.

C) Fase de Pleno

También en la última fase del procedimiento legislativo, durante el trámite en la sesión plenaria, cabe la introducción de propuestas o enmiendas al amparo de lo que dispone el art. 125 RS:

“1. Con anterioridad al inicio del debate del artículo o texto correspondiente, podrán presentarse propuestas de modificación de los dictámenes de las Comisiones, siempre que en los mismos concurren alguno de los siguientes requisitos:

a) Que hayan sido objeto de votos particulares y se suscriban por la mayoría de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que, a su vez, integran la mayoría de los Senadores.

b) Que se suscriban por la totalidad de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

2. El debate o votación de las propuestas de modificación requerirán un previo trámite de información y se regirán por las mismas normas que las establecidas para los votos particulares.

3. También se admitirán a trámite enmiendas que, cumplido el mismo requisito, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales”.

Las propuestas de modificación que se presenten en el Pleno, en cualquiera de las modalidades que prevé el precepto transcrito, están sometidas a la necesidad de calificación con el objetivo de verificar el cumplimiento no sólo de sus requisitos formales, sino también de su congruencia material con el objeto, finalidad o la literalidad del texto legislativo que debe ser realizada de nuevo por el órgano calificador, es decir, por el Presidente de la Cámara, siendo posible la ulterior solicitud de reconsideración ante la Mesa, lo que, en hipótesis pudiera hacer necesario suspender el procedimiento hasta que se produzca la resolución de la misma. Y no puede desconocerse el problema que podría plantearse si tenemos en cuenta los plazos constitucionales del art. 90 CE, en el caso de que el Pleno se celebre en fecha próxima a agotar dichos plazos.

Sin embargo, hemos de hacer hincapié de nuevo en que las propuestas de modificación del dictamen de la Comisión presentadas por los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, incluso en el caso de que

las mismas careciesen de conexión material con el proyecto o proposición de ley, deberán ser admitidas a trámite al jugar a su favor, como ya vimos, la presunción de que no se vulnera el derecho de ningún parlamentario de tal manera que el hipotético vicio del procedimiento se entendería sanado por el unánime consentimiento de aquéllos en cuanto presunción de consentimiento unánime de los Senadores. Ello no obsta la posibilidad de que algún Senador pudiera mostrar su oposición a una propuesta de modificación así presentada, lo que implicaría que la presunción se deshace, y por lo tanto, la propuesta no estaría en condiciones de ser admitida a trámite por su falta de conexión material con el proyecto o proposición de ley.

En definitiva, las consideraciones realizadas hasta aquí, creo que permiten entender que los problemas de la calificación y admisión a trámite de las enmiendas en el procedimiento legislativo no se circunscriben únicamente al momento inicial en que el proyecto o proposición de ley es recibido por el Senado y finalizado el plazo correspondiente, es necesario proceder a realizar el juicio de admisibilidad de las mismas, sino que el Reglamento de la Cámara y la propia práctica parlamentaria posibilitan la presentación de diversos tipos de enmiendas o propuestas de modificación en un momento ulterior, lo que implica que también en esos momentos se plantean cuestiones análogas sobre la admisibilidad de tales iniciativas. Cuestiones que, además han adquirido una complejidad adicional desde el momento en que el juicio de admisibilidad ha de tener en cuenta no sólo el cumplimiento de los requisitos formales expresamente previstos, sino también la necesidad de asegurar la congruencia material con el texto legislativo. Todo ello forma parte, en última instancia, de un mecanismo cuya finalidad es asegurar el libre debate en igualdad de condiciones entre mayoría y minorías en el ejercicio de la función legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

- MERINO MERCHÁN, J. F y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 23, 1991, pp. 133-150.
- REDONDO GARCÍA, A.: *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 83, 2011, pp. 135-176.

40 AÑOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ
Letrada de las Cortes Generales
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto la evolución de la técnica legislativa en España en los cuarenta años transcurridos desde la aprobación de la Constitución, tanto en la normativa como en una incipiente jurisprudencia constitucional. Se constatan avances en la calidad de las leyes, que no son, sin embargo suficientes.

Palabras clave: técnica legislativa en España, directrices de técnica normativa, impacto normativo, evaluación de las leyes

ABSTRACT

This paper analyses the evolution of legal drafting in Spain in the last forty years since the adoption of the 1978 Constitution, both in regulation and in some Constitutional Courts' decisions. Advances are stated in the quality of the law, which are nevertheless not satisfactory enough.

Keywords: legal drafting in Spain, legal drafting directives, RIA, regulatory impact assessment

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. 40 AÑOS DE NORMATIVA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA 1. Origen de la técnica legislativa 2. Evolución normativa III. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 1. El Tribunal Constitucional no es juez de la calidad de las leyes 2. Las remisiones defectuosas, generadoras de inconstitucionalidad 3. La homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado 4. Leyes de contenido heterogéneo 5. Homogeneidad de los decretos-leyes 6. Conclusión sobre la doctrina constitucional en materia

de homogeneidad de las leyes IV. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MEJORAS
PENDIENTES V. CONCLUSIÓN

SUMMARY: I. INTRODUCTION II. 40 YEARS OF LEGAL DRAFTING REGULATION 1.
Legal drafting origins 2. *Regulatory developments* III. LEGAL DRAFTING
IN CONSTITUTIONAL COURT'S DECISIONS 1. *Constitutional Court is no*
judge of the quality of the law 2. *Inadequate references may be a*
cause of unconstitutionality 3 *Amendments' consistency* 4. *Hetero-*
geneous content in laws 5. *Heterogeneous emergency legislation* 6.
Conclusion on constitutional decisions about consistency in laws
IV. STATE OF PLAY AND IMPROVEMENTS PENDING V. CONCLUSION

I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos casi cuarenta años desde la aprobación de la Constitución, la pregunta que debemos hacernos respecto del tema objeto de este trabajo es si ha mejorado la calidad de las leyes en este tiempo, y hasta qué punto, en consecuencia –pues ambas cuestiones están más relacionadas de lo que se cree–, se ha incrementado la seguridad jurídica en el casi medio siglo transcurrido¹.

Hace más de veinte años, un autor hacía un balance provisional de una década de técnica legislativa en España², exponiendo el estado de la cuestión mediante el repaso de las obras publicadas sobre diferentes aspectos de la materia, que muestran un tratamiento multidisciplinar. Del panorama resultante concluía que el balance era satisfactorio, más en unos sectores que en otros, pero que la valoración definitiva de los trabajos de técnica legislativa debe hacerse a partir de la evolución en la calidad real y efectiva de las normas publicadas.

Muchas cosas han cambiado a partir de entonces en el tratamiento doctrinal, normativo e incluso jurisprudencial de la técnica normativa en nuestro país. Subsiste no obstante la duda de si la calidad de las leyes ha experimentado en consonancia un cambio a mejor. A esta interrogante trataremos de responder en este trabajo mediante un sucinto examen de la evolución en los dos últimos ámbitos citados³, para intentar concluir con unas reflexiones de cara al futuro.

¹ Para un desarrollo de la relación entre la seguridad jurídica y la calidad de las leyes, puede verse GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control jurisdiccional de la calidad de las leyes?* Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, Madrid, 2010.

² VIVER PI-SUNYER, C.: “Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década”, *Autonomies*, nº 21, 1996, pp. 15-31.

³ No podemos detenernos en el tratamiento doctrinal de la técnica normativa en estos cuarenta años. Destacaremos solamente que, si desde su origen ha tenido carácter multidisciplinar, esto se va acentuando a lo largo del tiempo, recibiendo atención desde el Derecho Constitucional, el Derecho Civil, el Derecho Administrativo, la Filosofía del Derecho....De otra parte, los estudios de Técnica Legislativa se empiezan a incorporar a la enseñanza universitaria, al menos a nivel de posgrado.

II. 40 AÑOS DE NORMATIVA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA

1. Origen de la técnica legislativa

El interés por el arte de legislar no es nuevo: por citar sólo un ejemplo, Montesquieu dedica en su *De l'esprit des lois* el libro XXIX a “la manera de elaborar las leyes”, que contiene una lista de “Cosas a observar en la elaboración de las leyes”, perfectamente aplicable hoy en día⁴.

Si el precedente inmediato de la actual preocupación por la técnica legislativa puede situarse en la codificación del siglo XIX, su generalización contemporánea se produce con la descodificación y fragmentación del ordenamiento jurídico como consecuencia del aumento del intervencionismo del Estado, de la multiplicación y tecnificación de las leyes, y –en suma– de la conciencia de que es necesario introducir una racionalidad en el conjunto del ordenamiento a la vez que conseguir que las leyes sean inteligibles y eficaces.

Sin perjuicio del tradicional *legal drafting* anglosajón, en el último tercio del siglo XX las aportaciones germanas a la técnica legislativa mediante la adopción de directrices y cuestionarios, extendidos a Austria y Suiza, hicieron afirmar a Martín Casals que hasta los años ochenta la técnica normativa europea hablaba alemán.

En España, los primeros esfuerzos en favor de las normas de técnica legislativa correspondieron al Grupo Gretel, formado por profesores universitarios de Barcelona, que ya en 1980 dan lugar a la publicación de una obra pionera: *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*⁵.

Cuando la preocupación por la materia llega a los organismos oficiales, será el Grupo Gretel también el que publique un primer Curso de Técnica Legislativa auspiciado por el Centro de Estudios Constitucionales (1989), que incluía un borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes respecto del que se solicitaba el parecer de los expertos.

⁴ No olvidemos tampoco los escritos de BENTHAM, J.: *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

⁵ GRETTEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa): *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona, 1986.

De este movimiento inicial surgirían gran número de iniciativas posteriores, seminarios, jornadas y publicaciones.

2. Evolución normativa

- a) En este estado de opinión se sitúan las primeras *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*, aprobadas por el Consejo de Ministros el 18 de octubre de 1991 (BOE nº 276, 18 noviembre) –hoy sustituidas por las Directrices de Técnica Normativa de 2005–, resultado de la elaboración técnica previa por el Centro de Estudios Constitucionales, como confiesa su “Introducción”, al constituir el borrador antes citado un primer texto. La técnica de las directrices se ha seguido en España también en otros ámbitos: bien con carácter oficial, en particular en Comunidades Autónomas, bien como propuestas de carácter privado⁶.

Referidas las primeras Directrices de 1991 a los anteproyectos de ley, con la salvedad expresa de no pretender “traspasar el umbral de la potestad de las Cortes Generales”, las treinta y siete directrices estaban divididas en siete grandes apartados sobre la estructura de las leyes, referidos al título, exposición de motivos, parte dispositiva (disposiciones directivas y sistemática y división), parte final, anexos y anteproyectos de leyes modificativas. No contenían aspectos de redacción o estilo de las leyes, pero sobre estos puntos existía un *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas (Madrid, 1990)⁷.

Además de las Directrices, debe citarse en esta primera etapa la existencia de un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*, seguidor de la técnica de las *Checklisten* empleada en otros países, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990. No dirigido en exclusiva a los anteproyectos de ley, sino también a los reglamentos de ejecución de las leyes, este cuestionario pretendía una evaluación apriorística de la calidad y eficacia de la norma, preguntando sobre

⁶ SÁINZ MORENO, F. y DA SILVA, J.C.: “Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes”. En: *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989.

⁷ En el Parlamento de Cataluña se aprobaron unas *Instrucciones de la Mesa sobre la corrección lingüística de los textos a publicar en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, por acuerdo de 16 de septiembre de 1990.

su necesidad (razones de orden jurídico o político y objetivos); las repercusiones jurídicas e institucionales (respecto de las Comunidades Europeas, Comunidades Autónomas y Administración del Estado); y los efectos sociales y económicos (repercusión económica y presupuestaria, medios humanos, aceptación o rechazo). Con la utilización del cuestionario se buscaba obtener mayor coherencia interna entre las distintas normas para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes.

- b) Catorce años después, la experiencia del tiempo transcurrido y los ejemplos de otras Directrices dan lugar a la aprobación de unas *Directrices de Técnica normativa* por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. En el propio título se refleja la evolución producida en estos años, no siendo ya conceptos desconocidos la técnica legislativa o normativa. Las primeras eran Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, las segundas llevan la rúbrica más ambiciosa de Directrices de técnica normativa y se caracterizan por ser más amplias en varios sentidos: su *ámbito* de aplicación abarca no sólo a anteproyectos de ley, sino también a proyectos de Real Decreto, Real Decreto-ley, Real Decreto legislativo e incluso a otras disposiciones; su *contenido* más amplio se pone de manifiesto en el propio título, no limitado a forma y estructura como las anteriores; incluyen normas sobre *lenguaje* (criterios lingüísticos generales) y apéndices sobre uso de mayúsculas, siglas y denominaciones oficiales; son más *extensas*, pasan de 37 a 102 apartados, con capítulos específicos para la elaboración de determinadas normas y acuerdos; en cuanto a la *metodología* adoptada, incluyen ejemplos.

Como ocurre en general en relación con las directrices, en España se plantea cuál es su naturaleza jurídica. Aunque aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros y publicadas en el Boletín Oficial del Estado, carecen de la forma de Real Decreto, apareciendo como meras reglas o recomendaciones técnicas carentes de fuerza normativa, por lo que se las suele calificar de simple instrucción circular cuyo incumplimiento podría en todo caso originar una falta disciplinaria. No obstante, se atribuye a la Dirección General del Secretariado del Gobierno velar por su correcta aplicación (para lo cual prestará el apoyo necesario a las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios), y creemos que puede mantenerse la obligatoriedad de su cumplimiento, aunque sean menos claras las consecuencias de su inobservancia.

Ahora bien, el grado de cumplimiento en la práctica de los buenos propósitos que inspiran las Directrices y los estudios doctrinales es más bien discreto, y cualquier lector atento del Boletín Oficial del Estado puede descubrir imprecisiones lingüísticas, remisiones erróneas o preceptos contradictorios con la letra y el espíritu de aquéllas. Estos defectos podrían atribuirse a la interferencia política del Parlamento, si no fuera porque en los propios textos que el Gobierno envía a las Cámaras –y por supuesto también en las proposiciones de ley de distinto origen– se percibe cierta falta de rigor y de cuidado en el cumplimiento de su acuerdo. Sobre ello volveremos más adelante.

En esta segunda etapa de renovación normativa se sustituye también el cuestionario de 1990 como herramienta de evaluación *ex ante* por la *memoria del análisis de impacto normativo*, regulada por Real Decreto 1083/2009 (reemplazado hoy por el Real Decreto 931/2017), que debe acompañar a los anteproyectos de ley que se elevan al Consejo de Ministros. La Memoria debía contener apartados referidos a la oportunidad de la propuesta; su contenido y análisis jurídico, incluyendo el listado pormenorizado de las normas que quedarían derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma; el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias; el impacto económico y presupuestario, que comprende el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas; y el impacto por razón de género, previamente exigido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁸.

Como instrumento para la aplicación de la Memoria, una *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo* aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009 contiene las pautas orientativas para la realización del análisis y la elaboración de la memoria⁹.

⁸ Cuando se estimara que de la propuesta normativa no se derivaban impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no correspondiera la presentación de una memoria completa, se realizaría una memoria abreviada que debía incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario e impacto por razón de género.

⁹ La Guía puede consultarse en http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/GobernanzaPublica/Paginas/Simplificación%20Administrativa%20y%20reducción%20de%20cargas/impacto_normativo.aspx (consultado 29 octubre de 2018).

Además de su valor como instrumento de evaluación ex ante, la introducción de la Memoria supuso la unificación en un solo documento (al que se incorporaban los informes y otros documentos generados durante la tramitación) de los antecedentes necesarios cuyo acompañamiento exige el artículo 88 de la Constitución para los proyectos de ley que se remiten a las Cortes Generales, en particular de la anterior memoria económica¹⁰.

- c) El siguiente avance fundamental sobre técnica normativa se producirá con la aprobación de las nuevas grandes leyes administrativas ((Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC–, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –LRJSP), que han venido a sustituir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), las cuales introducen importantes novedades en materia de elaboración de las leyes y técnica normativa.

La hasta ahora escasamente regulada iniciativa legislativa del Ejecutivo (además de por los arts. 88 y 89 CE, apenas por el art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) es objeto de regulación más amplia por partida doble: de una parte, la LPAC dedica su Título VI y último a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, con el alcance general determinado por su ámbito de aplicación a todas las Administraciones Públicas (art. 1.1); de otra parte y en consonancia, tramitada en paralelo, la LRJSP modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que nos interesa rehaciendo su Título V (ahora con la rúbrica “De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno”, arts. 22 a 28) con dos finalidades: reformar el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones por la

¹⁰ En general sobre estos documentos y sobre el valor de los antecedentes, puede verse GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2000; ID.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006; ID.: *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

LPAC¹¹; y extraer de este Título el artículo dedicado al control del Gobierno, en el que impropiaamente se encontraba, que pasa a constituir uno específico.

Las notas características de la nueva regulación en materia de iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa son las siguientes¹²:

a) En primer lugar, destaca por su amplitud la regulación de la iniciativa legislativa, en comparación con la parquedad anterior; la iniciativa se regula conjuntamente con el ejercicio de la potestad reglamentaria, dedicando sendos títulos la Ley 39/2015 y la Ley del Gobierno a contemplar conjuntamente la participación del Ejecutivo en la función legislativa (propia y compartida) y la potestad reglamentaria

b) Se incorporan a la LPAC (art. 129) los principios de buena regulación, hasta ahora contenidos en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, con alguna modificación, en particular la mención expresa de su aplicación a la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia

c) Como consecuencia de las iniciativas sobre *Better Regulation* de la Unión Europea y de las recomendaciones de la OCDE, se introducen en las dos leyes citadas –y ello constituye una novedad relevante– preceptos dedicados a la planificación (Plan Anual Normativo) y a la evaluación normativa, tanto *ex ante* (análisis de impacto normativo, hasta entonces regulado por Real Decreto¹³) como *ex post* (evaluación del impacto de algunas normas aprobadas), y a otros aspectos de técnica normativa (publicidad de las normas, entrada en vigor), muy en particular un control de calidad de la actividad normativa por el Ministerio de la Presidencia.

¹¹ Que entrañan la elaboración de un Plan Anual Normativo, la realización de una consulta pública con anterioridad a la redacción de las propuestas, el reforzamiento del contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia para asegurar la calidad normativa, y la evaluación *ex post* de las normas aprobadas (E. de M., Ley 40/2015).

¹² Para un estudio más detallado de estas novedades, puede verse GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Iniciativa legislativa del Gobierno y Técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40 /2015)”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016, pp. 433-452.

¹³ El citado Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, no derogado expresamente por la Ley pero cuyo contenido se incorporó en gran medida a la Ley del Gobierno (art. 26.3), sin perjuicio de dictarse más tarde el RD 931/2017, que deroga aquél.

d) Asimismo, se regula en ambas leyes con cierto detalle la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos, en particular mediante la realización de una consulta previa a la redacción de las normas.

La renovación continúa en las *normas de desarrollo*:

– Si la modificación de la Ley del Gobierno (art. 26.3) había incorporado y ampliado el contenido (y en consecuencia también la evaluación *ex ante*) de la Memoria del análisis del impacto normativo (MAIN), hasta entonces regulada por Real Decreto, la nueva regulación se desarrolla en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

– De otra parte, el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, regula el Plan Anual Normativo (PAN) y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado (que evalúa el cumplimiento de dicho Plan), y crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, organismo de carácter interministerial bajo la coordinación del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, constituida por los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Ministerios.

– Finalmente, el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, órgano que, encuadrado en la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, valorará la calidad técnica de las propuestas normativas, examinará la congruencia con el ordenamiento jurídico, y analizará el cumplimiento de las distintas disposiciones, en particular el contenido de la MAIN. La Oficina emite un informe, que se remite al Ministerio competente, con las consideraciones, recomendaciones u observaciones que se estimen convenientes; el informe no tiene carácter vinculante, pero debe ser incluido entre la documentación que acompañe a la iniciativa a elevar al Consejo de Ministros, y en caso de que no haya sido atendido, deberán justificarse las razones del rechazo en la MAIN.

De esta tercera etapa de nuestra normativa, aparte del evidente avance que supone en cuanto a los aspectos regulados, de la mejora de la

evaluación *ex ante* y la introducción de la evaluación *ex post* de las normas¹⁴, destacaremos el cambio de concepción que supone tomar como punto de referencia no sólo la técnica normativa, sino la calidad de las leyes.

III. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. El Tribunal Constitucional no es juez de la calidad de las leyes

Aunque no pueda calificarse de gran avance, también a lo largo de estos cuarenta años puede detectarse una actitud más receptiva del Tribunal Constitucional hacia lo que para la seguridad jurídica representa la calidad de las leyes y, en consecuencia, la técnica legislativa empleada para su elaboración.

La sentencia 150/1990 FJ 8 afirma la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas. “Una legislación confusa –afirma en referencia al ámbito tributario–, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia”¹⁵. Asimismo, el Tribunal Constitucional admite la relación existente entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica, siendo las dos primeras instrumentos o condiciones

¹⁴ En el campo tan poco trillado aún de la evaluación *ex post* (véanse al respecto los trabajos de MONTALVO JAASKELAINEN, F.: “La evaluación *ex post* de las normas: un análisis del nuevo modelo español”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 36, 2017, pp. 139-177 e ID.: “Potestad legislativa y evaluación *ex post* de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación inteligente”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 97-98-99, 2016, pp. 79-184) debe citarse también la creación por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, adscrita orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados, para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado. Otro ejemplo de evaluación parlamentaria constituye la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo, creada en 1999 en el Congreso como Comisión no permanente (antes como subcomisión) para el examen de la evolución del sistema de previsión social, que continúa sus trabajos en la actualidad.

¹⁵ Esto no significa que “las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad: siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución), que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros (STC 76/1990, FJ 8)” (STC 150/1990).

para la última; en la sentencia 46/1990, declara que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo por tanto a la seguridad jurídica.

Sin embargo, en muchas ocasiones alude a defectos de las leyes o al empleo de una técnica defectuosa en su redacción para relegar estos fallos al ámbito de la técnica legislativa, sin incidencia constitucional relevante, y declarar con carácter general que *no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica* de las leyes (SSTC 226/1993 FJ 4, 195/1996 FJ 3, 225/1998 FJ 2A) ni velar por ella (STC 37/1981 FJ 2) ; que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (SSTC 109/1987 FJ 3 c), 195/1996 FJ 3); que el Tribunal no es en modo alguno juez de la corrección técnica de las leyes (STC 341/1993, FJ 2); que el control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador (SSTC 32/2000 FJ 6, 109/2001 FJ 6); o que el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco a la constricción del ámbito de libre configuración del legislador (SSTC 226/1993 FJ 4, 195/1996 FJ 3)¹⁶, lo que reitera al señalar que determinadas cuestiones controvertidas constituyen “una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador” (así, en la sentencia 225/1998), con lo que el Tribunal se autolimita para respetar esa capacidad de configuración.

No obstante, aunque el Tribunal afirme que no es juez de la calidad técnica de las leyes (entre otras, STC 150/1998, citando SSTC 341/1993 y 164/1995), recuerda que no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas de reproducción de normas constitucionales o estatales, que califica de potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes, prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

¹⁶ “Es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica” (STC 49/2008, FJ 4).

Esta advertencia nos revela lo cercanos que se encuentran a veces los ámbitos de la constitucionalidad y de la calidad de la ley, y que en ocasiones algunos aspectos de técnica legislativa pueden ser relevantes para el juicio de constitucionalidad.

Muchos *defectos de las leyes han sido considerados irrelevantes* por el Tribunal a efectos constitucionales, pese a que reconoce que incurren en “mala técnica legislativa”¹⁷. En algunos casos, no obstante, considera *relevantes para la seguridad jurídica defectos de técnica legislativa por su conexión con otros principios constitucionales*¹⁸: el principio de legalidad en materia sancionadora; la limitación material de la Ley de Presupuestos; la exigencia de certeza en las leyes de limitación de derechos fundamentales, en las que, según la sentencia 49/1999, FJ 4, “el legislador ha de hacer el “máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica” o, dicho de otro modo, «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho»” (STC 36/1991, FJ 5), siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el principio de confianza legítima en el Derecho; el sistema constitucional de distribución de competencias, cuya vulneración puede a la vez incidir en la seguridad jurídica, “principio constitucional [que] obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990 FJ 4 y 154/1989 FJ 6, entre otras), (...) exigencia [que] se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico” (STC 146/1993, FJ 6); o la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

2. Las remisiones defectuosas, generadoras de inconstitucionalidad

La primera sentencia en que la deficiente técnica legislativa es considerada relevante en cuanto a la vulneración del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE –sin perjuicio de contemplar también la violación del orden competencial– es la STC 46/1990, sobre las

¹⁷ Puede verse un listado de estos ejemplos en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica*, op. cit., p. 27 y ss.

¹⁸ Un análisis más detenido, *ibidem*, p. 35 y ss.

Leyes canarias 14/1987 y 6/1989¹⁹. El “complicadísimo juego de remisiones” que provoca la confusión normativa es aquí, por una vez, considerado relevante en sí mismo, aunque se una a otro motivo de inconstitucionalidad.

Habrían de pasar más de veinte años para que otra sentencia considerara que existe vulneración de la seguridad jurídica por la indefinición de una ley (el concreto alcance de la redelimitación de los Espacios Naturales Protegidos murcianos). La sentencia 234/2012 declarara la inconstitucionalidad de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio²⁰. Es también en este caso la imprecisión y la remisión defectuosa a otra norma (en este caso europea) la que genera la inseguridad jurídica motivadora de la declaración de inconstitucionalidad.

3. La homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado

En los últimos años, el Tribunal Constitucional ha dictado cierto número de sentencias que inciden sobre la técnica normativa, conectadas con el principio de homogeneidad de la ley²¹, norma básica de técnica legislativa:

¹⁹ “La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo” (FJ 4).

²⁰ El Tribunal considera evidente que la disposición impugnada genera confusión o duda generadora en sus destinatarios de una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento, tanto para los titulares de los terrenos incluidos en la delimitación establecida en la Ley 42/1992 que se modifica, como para los titulares de terrenos adyacentes, sometidos a un régimen peculiar dirigido a la protección de aquellos, y en último término, para todos los ciudadanos en cuanto que posibles usuarios de los Espacios Naturales Protegidos. “Del mismo modo que genera incertidumbre sobre sus efectos, que resultan desconocidos toda vez que, a la vista de la disposición recurrida, no se puede siquiera saber si los ENP en cuestión mantienen, amplían o reducen su ámbito territorial”.

²¹ SSTC 119/2011, 136/2011, 176/2011, 204/2011, 102/2012, 120/2012, 209/2012, 234/2012, 132/2013, 120/2014, 59/2015, 73/2015, 84/2015, 199/2015, 211/2015, 216/2015, 4/2018.

cada ley ha de regular un único objeto material, evitando incluir materias diferentes a su objeto²².

El punto de partida adoptado es el derecho de enmienda de los parlamentarios, que el Tribunal Constitucional ha considerado comprendido en el artículo 23.2 CE, y que le ha servido de fundamento para una serie de sentencias innovadoras (a partir de la 119/2011) en la exigencia de la homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado, pero que no le ha permitido ir más allá respecto de las iniciativas legislativas o los decretos-leyes.

El problema con el que se enfrenta el Alto Tribunal cuando aborda la cuestión de la homogeneidad de textos legislativos es que ésta no se exige en nuestro ordenamiento para las iniciativas legislativas. La excepción la constituyen las proposiciones de iniciativa popular (la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, establece como causa de inadmisión a trámite “el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí”, art. 5.2.c) y algún Reglamento de Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, como el artículo 101.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005, que exige que los proyectos y proposiciones de ley tengan un objeto material determinado y homogéneo.

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (RC, RS) tampoco requieren que la homogeneidad se mantenga a lo largo de la tramitación parlamentaria, imponiendo que las enmiendas se limiten a la materia objeto del proyecto o proposición. Hemos defendido²³, no obstante, que la iniciativa legislativa, impulsora del procedimiento legislativo, efectúa una determinación material de lo que constituye el objeto de la regulación propuesta y hasta de su sentido y orientación, de tal manera que las enmiendas que introduzcan modificaciones, supresiones o adiciones completan la determinación de aquellos, haciéndola definitiva.

²² Véase el apartado 3 de las *Directrices de técnica normativa*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

²³ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, cit., p. 257 y ss.

En las recientes sentencias que comentaremos, el Tribunal Constitucional se ha ocupado de la homogeneidad en las enmiendas, en las iniciativas y en los decretos leyes, con resultados distintos²⁴.

La sentencia 119/2011 marca un hito, revisando fallos anteriores que podían ser considerados contradictorios o de doctrina oscilante –por más que la propia sentencia haya querido justificar su coherencia – en cuanto a la necesidad o no de conexión material de las enmiendas con el texto legislativo enmendado²⁵ (SSTC 99/1987 y 194/2000, frente a STC 23/1990 y AATC 275/1993 y 118/1999).

Tomamos el resumen de la doctrina contenida en la STC 119/2011 y en otras posteriores, de la sentencia 59/2015 FJ 5, reproducida en la 216/2015 FJ 5 (dictada en recurso de inconstitucionalidad contra una ley ómnibus):

“a) En el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, 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 las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.

b) Para determinar si concurre tal conexión material u homogeneidad mínima entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano

²⁴ Puede verse un análisis más detallado en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional”. En: *La última jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al Parlamento*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 2011.

²⁵ El respeto por los principios citados de homogeneidad y congruencia es particularmente importante en el procedimiento agravado de reforma constitucional, para evitar que por vía de enmienda se introduzcan modificaciones no previstas en el principio de reforma aprobado por la primera legislatura y ratificado por la segunda, que esquivaran las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 168 CE. Recuérdese que en la tramitación de las leyes de armonización, que pueden presentar cierto paralelismo procedimental, el artículo 168.3 RS declara no admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara de apreciación de la necesidad (GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Centro de Estudios, Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 101-102).

al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará en todo caso con un amplio margen de valoración, pues de lo contrario el procedimiento legislativo se vería atrapado en unas reglas tan rígidas que pueden convertir el debate parlamentario en un procedimiento completamente reglado. Esto significa que los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate, debiendo éstos pronunciarse de forma motivada acerca de la conexión, de suerte que ‘sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa’ (STC 119/2011, FJ 7)”.

Tal vez la conexión con el derecho de enmienda de los demás parlamentarios no fuera el motivo más acertado para declarar la inconstitucionalidad. En efecto, las enmiendas, cualesquiera que sean –homogéneas o heterogéneas– se debaten y votan, en comisión y en Pleno. Tampoco la incorporación de una enmienda homogénea y congruente que plantee una cuestión imprevista e imprevisible –y por tanto nueva– permite que aquella sea enmendada, salvo por vía de transacción en los términos reglamentarios. El argumento para la inconstitucionalidad debiera haber estribado en la vulneración del principio de seguridad jurídica que produce la inclusión de elementos heterogéneos en una ley, lo que no ha considerado contrario a la Constitución el Tribunal en las sentencias 136/2011 y 176/2011²⁶, dictadas en recursos contra leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que por otra parte confirman la doctrina revisada sobre las enmiendas²⁷.

²⁶ Esta reflexión, que incluíamos en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre elaboración de las leyes?”. *Teoría y Realidad constitucional*, nº 31, 2013, pp. 232 y ss., que preveía los límites de la utilización del argumento, se revelaría certera en cuanto al rechazo de la exigencia de homogeneidad de textos legislativos.

²⁷ Véase también, en relación con enmiendas transaccionales, la STC 204/2011 y su crítica en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *op. cit.*, pp. 107-108.

La sentencia 209/2012 FJ 4 (sobre la Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), parte de lo ya expuesto en la sentencia 136/2011: si bien los principios y valores que subyacen en el correcto ejercicio del derecho de enmienda dentro del procedimiento legislativo –la conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado– han de ser respetados también en la tramitación de leyes de contenido heterogéneo, en éstas “la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8)”²⁸.

En la sentencia 216/2015, el Tribunal aclara que lo que no exige su doctrina es que las enmiendas deban responder a la misma finalidad *concreta* que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado. A mi juicio, esta aclaración puede inducir a confusión, porque la conexión mínima sí debería proceder al menos de la misma *genérica* finalidad.

La doctrina contenida en la sentencia 119/2011 y posteriores exige un *cambio en la calificación de las enmiendas* por los órganos de las Cámaras. Antes de la sentencia no existía en la práctica calificación alguna de las enmiendas al articulado en el Congreso: ni por la Mesa de la Cámara, pues éstas ni siquiera se registran con número en el Registro General, ni entran por tanto en el orden del día de la Mesa, sino que se trasladan directamente a la Comisión; ni por la Mesa de la Comisión, la cual se limita, de conformidad con la Resolución de 12 de enero de 1983, a calificar las enmiendas a la totalidad y las que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, y ello a pesar de que la Resolución de la Presidencia de 23 de septiembre de 1986, atribuye a la Mesa de la Comisión

²⁸ El Tribunal examina la creación de tres tributos por la aprobación de sendas enmiendas entendiendo que tienen conexión material con el objeto de la iniciativa y son congruentes con su objeto, espíritu, y fines esenciales. Otras sentencias que examinan la homogeneidad de preceptos introducidos por enmiendas del Senado para constatar su congruencia (término que a veces el TC utiliza como sinónimo del de homogeneidad) material con el texto enmendado son la 209/2012, 120/2014 59/2015, la cual contiene en su FJ 15 una síntesis de la doctrina sobre el derecho de enmienda que hemos reproducido (la 73/2015 FJ3 se remite a ella), 216/2015 (al igual que la 209/2012, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados que plantean la no congruencia de la enmienda).

declarar la admisión a trámite de las enmiendas que afecten al articulado. Hace años abogábamos por que se realice una calificación de las enmiendas al articulado²⁹, que sabemos no puede abarcar la Mesa de la Cámara por su volumen, pero que puede descentralizarse en las Mesas de las Comisiones, que verían potenciada su labor, a la vez que mejoraría sustancialmente la corrección técnica de nuestras leyes.

Tras la sentencia 119/2011, sólo hubo reacción por parte del Senado, Cámara contra la que se dirigía el recurso de amparo. Encontramos hasta el final de la IX legislatura en septiembre del mismo año (es decir, apenas dos meses) cierto número de acuerdos de inadmisión de enmiendas por la Mesa de esta Cámara. La Mesa delegó en el Presidente la calificación de las enmiendas, revisable ante aquélla. Se centraliza la decisión en estos dos órganos y no en las Comisiones para garantizar la cohesión de las decisiones de inadmisión y la agilidad del procedimiento. No obstante, oída la Junta de Portavoces, se acordó admitir las enmiendas, aun incongruentes, que fueran suscritas por todos los grupos parlamentarios, aunque bastaría con la oposición de un senador para que se inadmitieran.

Al iniciarse la X legislatura, y ya dictada la sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, que no limitaba al Senado su doctrina sobre las enmiendas heterogéneas, la Mesa del Senado (17 de abril de 2012), previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, ratificó los criterios de la anterior legislatura: delegación en el Presidente de la calificación con eventual solicitud de reconsideración ante la Mesa y admisión a trámite de las enmiendas firmadas por todos los grupos, que de esta forma se entiende no consideran vulnerado su derecho de enmienda. Para las fases posteriores del procedimiento legislativo, de conformidad con lo manifestado en la reunión de la Mesa de 23 de octubre de 2012, el Presidente del Senado remitió una Instrucción a los Presidentes de Comisión al objeto de que se le remitieran las propuestas de modificación en ponencia que no contaran con el apoyo unánime de los ponentes, suspendiéndose la tramitación de estas propuestas hasta que se calificaran. En fase de Comisión, corresponde al Presidente de

²⁹ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op cit., pp. 278-279. En el mismo sentido, SENÉN HERNÁNDEZ, M.: “El asesoramiento jurídico en el procedimiento legislativo”. En: *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 516.

la Comisión la calificación de las enmiendas transaccionales o correcciones técnicas o gramaticales³⁰, únicas admisibles, con la posibilidad de recurso ante la Mesa del Senado³¹.

De nuevo al inicio de la XI (20 enero 2016, BOCG 26 enero) y XII legislaturas (27 julio 2016, BOCG 1 agosto), la Mesa del Senado delegó en el Presidente “la calificación, así como la decisión sobre la admisibilidad y tramitación de...las enmiendas a proyectos y proposiciones de ley, para la aplicación de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional que establecen que las enmiendas deben ser congruentes con el texto enmendado, en aplicación del artículo 107 del Reglamento del Senado”.

En el Congreso no ha existido acuerdo general al respecto, sin perjuicio de que la Mesa de alguna Comisión haya inadmitido alguna enmienda transaccional incongruente al amparo del artículo 114.3, según el cual: “Durante la discusión de un artículo, la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en este momento por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. (...)”.

La situación, como puede verse, está lejos de resuelta con carácter general, a la espera de los eventuales recursos. Frente a esto, cabría reclamar una reforma de los Reglamentos (art. 110 RC Congreso y 107.2 RS) en el sentido de exigir la homogeneidad de las enmiendas con el objeto material de la iniciativa legislativa (por tomar la redacción del Reglamento del Parlamento de Cataluña) o que “tengan una relación material mínima” con aquella, como propone Santaolalla³². No en vano, la sentencia 119/2011

³⁰ Conforme al art. 115 RS.

³¹ La inadmisión posterior lleva a la modificación de las decisiones adoptadas en la Comisión. Las enmiendas inadmitidas en Comisión y admitidas por la Mesa pueden ser defendidas en la fase de Pleno. Si la Comisión actúa con competencia legislativa plena, al ser la fase final, la calificación de las enmiendas lleva aparejada la suspensión del procedimiento hasta que se adopte acuerdo definitivo. En cualquier fase del procedimiento, los senadores y los grupos parlamentarios tienen derecho a solicitar reconsideración a la Mesa de la Cámara contra acuerdos de calificación, e incluso dejar sin efecto la presunción de admisibilidad que rige para las propuestas de modificación apoyadas por todos los grupos parlamentarios.

³² SANTAOLALLA, F.; “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 83, 2011, pág. 161.

declara que son “los Reglamentos parlamentarios [quienes] de acuerdo con la Constitución deben articular los procedimientos, pero siempre respetando el ius in officium en todas sus fases” (FJ 8)³³.

Recordemos que, de acuerdo con las matizaciones formuladas en la STC 119/2011, lo que debe constatar la Mesa, con un amplio margen de apreciación, es la falta absoluta de conexión, siendo motivada la valoración sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, conexión de homogeneidad que, como señala la sentencia 209/2012, debe entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad, sobre todo en las leyes de contenido heterogéneo.

El propio TC se ha referido al control ejercido de hecho por la Mesa del Senado, en la sentencia 59/2015 FJ 6, para dar por bueno el “nuevo procedimiento aprobado para dar cumplimiento a la doctrina contenida en la STC 119/2011”, entonces recogido en el acta de la reunión de la Mesa del Senado de 9 de octubre de 2012. El TC tiene en cuenta este dato, “junto con el hecho cierto de que durante el proceso ningún senador o grupo parlamentario suscitó la cuestión de que las enmiendas carecían de congruencia material”, para entender “que existe una presunción de coherencia u homogeneidad por el hecho de no haber sido inadmitida; en especial,

³³ La incorporación del requisito supondría asimismo determinar el órgano al que ha de encomendarse el control de su cumplimiento. Ya hace tiempo propusimos que fueran las Mesas de las Comisiones las competentes, con posibilidad de recurso ante la Mesa de la Cámara, para obtener una mayor agilidad en el trámite legislativo, que suele apresurarse una vez concluido el plazo de enmiendas en el Congreso, y que nunca está sobrado de tiempo en el Senado. A ello se unen razones de eficiencia y división del trabajo, de acuerdo con el principio de especialidad de las comisiones legislativas permanentes, a las que asisten los Letrados de las Cortes Generales. No obstante, en el Senado, el procedimiento centralizado de control funciona razonablemente, apoyado en un examen liminar de las enmiendas presentadas realizado por el Letrado de la Comisión correspondiente, inicialmente o en fases posteriores de la tramitación. Para atribuir la competencia a la Mesa de las Comisiones, en el caso del Congreso bastaría con modificar la Resolución de la Presidencia sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos, de 12 de enero de 1983, que sólo les faculta para calificar las enmiendas a la totalidad y las que supongan aumento de crédito o disminución de los ingresos presupuestarios, con posterior reclamación ante la Mesa de la Cámara contra el acuerdo de calificación. O bien cuando esta competencia se reitera, en lo que a la calificación de enmiendas a la totalidad y declaración de admisión a trámite de las que afecten al articulado, en la Resolución de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, de 23 de septiembre de 1986.

comprobado que en dicha Cámara se ha implantado, con carácter expreso según se ha constatado, una práctica para verificar específicamente dicho aspecto en las enmiendas que se introduzcan”, práctica que se incardina en el amplio margen de apreciación que ha reiterado deben tener los órganos de gobierno de las Cámaras para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley³⁴.

No obstante, en la sentencia 59/2015 FJ 6, aclara que el hecho de que una enmienda no sea inadmitida ni ningún senador o grupo haya suscitado la cuestión de carencia de congruencia material no significa que el Tribunal deba dejar de controlar si existe la “coherencia entre enmiendas”, aunque reconozca una presunción de coherencia u homogeneidad por el hecho de no haber sido inadmitida.

4. Leyes de contenido heterogéneo

Si con la sentencia 119/2011 hemos avanzado hacia la homogeneidad de las leyes y la claridad del ordenamiento, lamentablemente a partir de la sentencia 136/2011 el Tribunal no ha mantenido un criterio riguroso y clarificador respecto de las leyes de contenido heterogéneo –singularmente, las llamadas leyes de medidas o de acompañamiento a la Ley de Presupuestos, una de las cuales constituía el objeto del recurso–, pues no ha considerado que lesionen la seguridad jurídica. Coincido plenamente con el voto particular del magistrado Aragón Reyes en que el recurso ofrecía al Tribunal la ocasión de poner coto a la práctica de estas leyes, y creo que la puerta se ha cerrado en falso, cuando cabía haber hecho alguna distinción entre contenido heterogéneo de las leyes y preceptos intrusos.

Podemos coincidir con el Tribunal Constitucional cuando considera que la normación completa de una materia en una ley o por partes en varias leyes forma parte del ámbito de decisión del legislador, “salvo en aquellos casos en que la Constitución establece la unidad de legislación en una misma materia o para un conjunto de problemas o soluciones enlazados y próximos entre sí, sin perjuicio de que una vez establecida esta legislación pueda

³⁴ En definitiva, esta sentencia, como también la posterior 216/2015, valida el control realizado por el Presidente del Senado por delegación de la Mesa una vez finalizado el plazo de enmiendas, y declara que el examen de la práctica seguida en el Senado a partir de la publicación de la sentencia 119/2011 permite comprobar que sigue la doctrina del Tribunal.

modificarse parcialmente”, como ocurre en el caso de la ley electoral (STC 72/1984, FJ 5)³⁵. No obstante, como señala Sáinz Moreno, la regulación fragmentada de una materia en distintas normas sólo está justificada cuando lo exige la distribución de las competencias normativas (entre Unión Europea y Estados miembros, entre el Estado y las Comunidades Autónomas), el principio de reserva de ley o la Constitución cuando obliga a incluir ciertas regulaciones en normas asignadas nominativamente (por ejemplo, artículos 70, 104, 107 y 122 CE). En el resto de los casos, debería procurarse optar por la unidad, en aras de la claridad del ordenamiento y de la consiguiente seguridad jurídica³⁶.

Existen ya normas de Derecho comparado, incluso constitucionales, que exigen la homogeneidad en las iniciativas³⁷. Así, las Constituciones de Colombia, Ecuador o Grecia. Por apuntar algún ejemplo más de nuestro entorno, citaremos el *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* o *Manual de Técnica jurídica* alemán, que aunque admite las leyes de contenido variado o “leyes de artículos” como una de las posibilidades para configurar las modificaciones legislativas, exige que las modificaciones guarden “relación mutua por su contenido” y los diversos cambios sustantivos “una conexión objetiva entre ellos”.

La no limitación material del contenido de las iniciativas y las enmiendas ha dado lugar en nuestro país a la proliferación de leyes de modificación múltiple –técnicamente defectuosas– y de preceptos intrusos, con efectos dañinos para la claridad del ordenamiento y la seguridad jurídica. En ambos casos, –normas intrusas y leyes modificativas, cuando son

³⁵ En la sentencia 5/1982 (FJ 1) el Tribunal señala que “la interdicción de una normación parcial de una determinada materia implicaría, sin duda, una norma excepcional que sólo puede estimarse existente cuando explícitamente ha sido establecida”.

³⁶ Este debería ser también el criterio a tener en cuenta al reformar las leyes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 132/2013 FJ 4, afirma que incluso cuando se reserva (en el caso controvertido, por un Estatuto de Autonomía) una materia concreta a una ley específica, ello no puede implicar que, una vez acometida la regulación por tal ley, “se produzca una congelación de su contenido, de manera que no pueda ser modificada por ninguna ley, salvo que sea otra específica”.

³⁷ En otro lugar de este trabajo citamos el art. 101.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005 y el art. 5.2 c) de la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

múltiples— el título no refleja, ni puede reflejar, su contenido³⁸, de manera que resulta imposible prever y difícil detectar por el título que la ley incluye una norma reguladora de una materia determinada³⁹.

Especial atención, por su incidencia y eventual peligrosidad para el ordenamiento, merecen las leyes modificativas, esto es, aquellas que tienen por objeto la reforma de una o varias leyes (modificación múltiple), siendo el caso extremo las llamadas leyes ómnibus, cuyo ejemplo más característico constituyen las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que año tras año durante una década han ido modificando varias decenas de leyes del ordenamiento estatal y que perviven en el ámbito autonómico, así como más o menos disfrazadas en aquél.

Como señalara García de Enterría, bastantes de las objeciones que el Tribunal Constitucional puso a la práctica anterior de legislar a través de la Ley de Presupuestos resultan aplicables a la técnica alternativa de las leyes de acompañamiento, lo que, a nuestro juicio, puede generalizarse a otras leyes ómnibus⁴⁰.

Se argüirá que las leyes de medidas han desaparecido, al menos en el ordenamiento estatal. Pero donde se cierra una puerta, se abren ventanas para obtener los mismos efectos: el retorno de las modificaciones de leyes a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como puede comprobarse en sus numerosas disposiciones finales, o la aprobación de leyes simultánea-

³⁸ En palabras de SALVADOR CODERCH, P.: “El título de las leyes”. En: *Curso de Técnica legislativa Gretel*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 65, no hay buen título para un mal contenido.

³⁹ Véanse ejemplos de falta homogeneidad derivada de enmiendas, de modificaciones escondidas no reflejadas en el título de la ley y de inclusiones tardías y apresuradas en el Senado de materias inconexas, en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. “Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *op. cit.*, pp.120 y ss.

⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbordadas*. Civitas, Madrid, 1999, pp. 80-81. Enterría tomaba como ejemplo la Ley de Medidas para 1999 (objeto precisamente de la STC 136/2011) para demostrar que, aparte de modificar sesenta y seis leyes, algunas eran recién aprobadas e incluso no habían aún entrado en vigor. “Se comprende que con todo esto la inseguridad jurídica aparece en estado casi puro, rectificando la ingenua creencia de Benjamín Constant en la regla de la predictibilidad absoluta de normas y conductas que aportarían necesariamente las leyes” (p. 86).

mente que modifican distintas leyes tributarias. Y en otros ámbitos, siguen aprobándose numerosas leyes ómnibus⁴¹.

El volumen de normas modificadas por estas leyes provoca dificultades de localización del derecho aplicable, empezando porque no permite que la referencia a las mismas figure en su título, lo que constituye un primer elemento de inseguridad. Por recordar una normativa especialmente sensible para la seguridad jurídica, pueden contabilizarse más de treinta leyes modificadoras del Código Penal desde su aprobación por Ley Orgánica 10/1995, de las cuales al menos diez no indican en su título que contienen tal modificación. Si en el título no figura al menos tal referencia y, a ser posible, a qué materia afecta la modificación, es difícil concluir que se cumple estrictamente con la exigencia de certeza sobre el derecho aplicable. Ahora que se habla tanto de transparencia, no hay nada más opaco que una ley ómnibus.

En cuanto a la doctrina del Tribunal Constitucional, sólo la Ley de Presupuestos había sido objeto en nuestro país de una delimitación de su contenido material (que afecta a la iniciativa y a las enmiendas), sobre la base del artículo 134 CE, pero también del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3⁴². La imposición por la STC 76/1992 de la limitación material del contenido de la Ley de Presupuestos tuvo como consecuencia que se abandonara la inclusión en ella de numerosas normas cuya modificación se consideraba necesaria para el ejercicio siguiente, que pasarían a integrar las conocidas, aquí y en otros países, como “leyes de acompañamiento presupuestario”, inauguradas por la Ley 22/1993, de

⁴¹ Bástenos el ejemplo de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, que – pese a recoger en sus artículos 4 a 7 los principios e instrumentos para la mejora de la regulación (hoy incorporados a la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), entre los que se incluía la simplicidad en un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, y el principio de seguridad jurídica, para cuya garantía “las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre...” – a lo largo de su articulado, de sus 17 disposiciones adicionales y de sus 60 disposiciones finales modificaba un centenar de leyes.

⁴² La limitación material del contenido resulta “una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE), esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), «debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina»” (por todas, STC 174/1998 FJ 6).

29 de diciembre, de Medidas fiscales, de reforma de la función pública y de la protección por desempleo. Estas leyes de medidas, criticadas –e impugnadas– por el Partido Socialista mientras estuvo en la oposición de 1996 a 2004, desaparecen con el cambio de mayoría parlamentaria en esta última fecha, siendo la última la Ley 62/2003.

Si la sentencia 65/1990 FJ 3 establece la conexión entre el contenido material de la Ley de Presupuestos y el principio de seguridad jurídica, afirmando que no “cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica⁴³”, este razonamiento sería perfectamente extrapolable, en lo que a la lesión de la seguridad jurídica se refiere por la incertidumbre que originan, a otras leyes, y no sólo de contenido constitucionalmente definido.

La STC 136/2011 presenta la relevancia de sentar doctrina sobre las leyes de medidas como leyes de contenido heterogéneo, en definitiva sobre las leyes ómnibus. Una doctrina que ha sido claramente resumida en la sentencia 176/2011 (FJ 2)⁴⁴, (también luego en la STC 209/2012 FJ 2 y 132/2012 FJ 1⁴⁵): el Tribunal rechaza los motivos de inconstitucionalidad alegados entendiendo que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” [STC 136/2011 FJ 3; también en 176/2011 FJ 2 a), 120/2012 FJ 3, 209/2012 FJ 2a), 132/2013 FJ 1, 120/2014 FJ 2]; que no se produce alteración del sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución [STC 136/2011 FJ 4; también, 176/2011 FJ 2 b), 209/2012 FJ 2b), 132/2013 FJ 1, 120/2014 FJ 2], ni del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías, puesto que la Constitución ha consagrado el principio mayoritario [STC 136/2011 FJ 5; también en 176/2011 FJ 2c), 209/2012

⁴³ Conexión reiterada en otras sentencias como la 32/2000 FJ 5, con cita de las SSTC 65/1990, 76/1992, 116, 178 y 195/1994, 61/1997, 174 y 203/1998.

⁴⁴ En estas sentencias (136/2011 FJ 11 y 176/2011 FJ 3) se rechaza también que se apliquen a las leyes de acompañamiento los límites que la Constitución prevé para las leyes de presupuestos generales del Estado en los artículos 134.2 y 7 de la Constitución.

⁴⁵ La doctrina sobre leyes estatales de contenido heterogéneo resulta trasladable a las leyes autonómicas (SSTC 1132/2011 FJ1, 84/2015 FJ3).

FJ 2c), 132/2013 FJ 1, 120/2014 FJ 2]; que no se produjo una violación del derecho de enmienda (pues no se impugna ningún precepto por ese motivo) ni de la seguridad jurídica cuanto la norma impugnada tenía un objeto que, «aunque heterogéneo, está[ba] perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”» [STC 136/2011 FJ 9; también en 176/2011 FJ 2 e), 102/2012 FJ 2, 120/2012 FJ 3, 209/2012 FJ 2d), 36/2013 FJ 3, 132/2013 FJ 1, 120/2014 FJ2, 84/2015 FJ 3]. Tampoco se consideran infringidas las normas de procedimiento parlamentario.

Por detenernos un poco más en el juicio a *las leyes de acompañamiento como leyes de contenido heterogéneo*, formulado en la STC 136/2011 al refutar el primer motivo de impugnación, el Tribunal Constitucional afirma (FJ 3) que la reprobación que hacen los recurrentes al uso de las leyes de medidas (como leyes ómnibus que modifican gran número de leyes) es un juicio de evidente valor político pero que no convierte a la norma *per se* en inconstitucional. Los recurrentes alegaban que no es admisible el uso de cualquier técnica legislativa, so pena de infringir los principios democráticos (art. 1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3). El Tribunal admite que el recurso a ese tipo de disposiciones legislativas, “dotadas de una gran heterogeneidad, tramitadas además por el procedimiento de urgencia, puede afectar en cierta manera al ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los poderes estatuidos”, pero que no se ha demostrado que esa afectación haya sido sustancial. “Por ello no puede imputarse a tal plasmación de la competencia legislativa de falta de legitimación democrática ni en su ejercicio ni en su resultado, razón por la cual, aunque la opción elegida pueda ser eventualmente criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional”. El TC reitera que aunque tal “forma de proceder podrá ser, en su caso, ‘expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional’,

dado que ‘el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa’” (SSTC 136/2011 FJ 9, 102/2012 FJ2, 132/2013 FJ 1)⁴⁶.

La síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las sentencias 119 y 136/2011, confirmada ésta en las sentencias 176/2011 y 209/2012, es que debe haber homogeneidad en las enmiendas, pero no en el contenido de las iniciativas legislativas. Hay que seguir insistiendo, por tanto, para que se amplíe el control de calidad de la ley y alcance a las iniciativas, sean de contenido homogéneo o heterogéneo. En nuestra opinión, la libertad de configuración del legislador no es absoluta, porque ha de sujetarse a las exigencias de la seguridad jurídica.

La exigencia de claridad de la ley y coherencia del ordenamiento son aplicables tanto a las leyes de contenido homogéneo como a las leyes complejas, multisectoriales o transversales, por utilizar términos que aparecen en las sentencias comentadas, pero cuyos preceptos deben ir cohesionados por una misma finalidad. Pueden tomarse como base las palabras del Tribunal Constitucional cuando afirma que una ley de acompañamiento tiene un objeto “aunque heterogéneo, perfectamente delimitado en el momento de su presentación” (STC 136/2011 FJ 9), o que la Constitución no impide al legislador dictar leyes complejas, multisectoriales, de contenido heterogéneo o transversales: ese contenido definido que insiste poseen las leyes de contenido heterogéneo tiene que existir, porque si no existe, entonces sí, debe reconocer que peligra la seguridad jurídica. E igualmente, la flexibilidad con que el Tribunal Constitucional entiende la conexión de homogeneidad de las enmiendas con estas leyes “que atiende también a su funcionalidad” (SSTC 136/2011 FJ 8, 209/2012 FJ 4, 136/2013 FJ 3) creo que debe entenderse limitada por la finalidad de la ley heterogénea. El contenido de un proyecto o de un decreto-ley heterogéneo debe estar conectado por su objeto o finalidad.

⁴⁶ Frente a esta doctrina, cobra especial relevancia el extenso voto particular discrepante del magistrado Aragón Reyes a la sentencia 136/2011, en el que entiende que la declaración de inconstitucionalidad de la ley debería haber venido acompañada de una expresa llamada de atención al legislador para que en lo sucesivo se abstenga de volver a utilizar la técnica legislativa de las llamadas «leyes de acompañamiento», con la advertencia de que la utilización futura de este tipo de leyes será declarada inconstitucional y nula, con efectos *ex tunc* (pues en este caso aboga por los efectos no anulatorios de la sentencia para evitar el vacío normativo). Un serio aviso al legislador reclamábamos en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica*, op. cit., p. 158.

Sólo en este caso puede hablarse con propiedad de leyes transversales, requeridas por la realidad política⁴⁷.

Creemos que el Tribunal podría adoptar en futuros pronunciamientos la línea argumental que hemos sostenido, que es la misma que la mantenida en la sentencia 119/2011 y posteriores respecto de las enmiendas –a mi modo de ver, incorrectamente fundamentada en el derecho de enmienda–, si toma como base el principio de seguridad jurídica, incluso el propio principio de publicidad de las normas, que no se identifica con la publicación de las leyes en el Boletín Oficial del Estado o de las iniciativas en el Boletín Oficial de las Cortes.

Esto le permitiría continuar admitiendo la constitucionalidad de las leyes de contenido heterogéneo, multisectoriales, transversales... siempre que los preceptos guarden al menos, parafraseando lo exigido respecto de las enmiendas en la sentencia 136/2011 FJ 8, una conexión flexible de homogeneidad que atienda a su funcionalidad, una conexión mínima, que no tiene que ser de identidad sino de afinidad material (STC 209/2012, FJ 4). Lo que la misma sentencia, citando el auto 118/1999, aplica a las enmiendas: congruencia con “el objeto, espíritu y fines esenciales” de la iniciativa⁴⁸. Los preceptos de la iniciativa tienen que ser congruentes entre sí, responder a su objeto, que puede ser –normalmente en detrimento de la seguridad jurídica– múltiple, pero que tiene que existir: debe haber entre ellos ese *lien, même indirect* que exige a las enmiendas el artículo 45 de la Constitución francesa.

Son conocidos numerosos casos de preceptos intrusos. Tan perjudicial y lesivo para la calidad de la ley y la coherencia del ordenamiento resulta su inclusión por vía de enmienda como por la propia iniciativa legislativa. Son preceptos escondidos, de los que no da noticia el título de la ley. Creo que, sin tener que modificar su reciente doctrina, puede luchar así contra la

⁴⁷ Existen suficientes ejemplos que apoyan nuestra tesis: no son incongruentes, por más que duela a la técnica legislativa, las leyes transversales, tipo trasposición de directivas de servicios. Pero podrían serlo aquellos preceptos intrusos, aun en leyes de contenido heterogéneo, que crean una maraña normativa inextricable.

⁴⁸ Recordemos que el propio Tribunal afirma que la pluralidad de las materias sobre las que versa la iniciativa legislativa en las leyes de contenido heterogéneo no las convierte en leyes de contenido indeterminado (STC 136/2011, FJ 8).

dispersión y oscuridad del ordenamiento, en aras de la seguridad jurídica. Y si no le basta el principio constitucional de seguridad jurídica, puede acudir al artículo 88 CE, con su exigencia de exposición de motivos y antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos. Frente a la oscuridad del ordenamiento, hemos de pedir transparencia e intelegibilidad de las leyes. En suma, seguridad jurídica.

5. Homogeneidad de los decretos leyes

Sin embargo, un nuevo paso atrás hacia la oscuridad y confusión del ordenamiento jurídico se produce cuando el Tribunal enjuicia, a partir de la sentencia 199/2015, la heterogeneidad de los decretos-leyes⁴⁹.

En la citada sentencia 199/2015⁵⁰, frente a lo sostenido por los recurrentes, el Tribunal (FJ3) no encuentra objeción para aplicar su doctrina sobre las leyes heterogéneas –que sintetiza– a la hora de resolver la impugnación de un decreto-ley ómnibus, partiendo de que, si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el artículo 86, no le compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que lo ha afirmado respecto de las leyes. El Tribunal traslada la doctrina sobre las leyes de contenido híbrido al ámbito de los decretos-leyes para desechar que tengan otros límites materiales que los contenidos en el artículo 86.1 CE, entendiendo que el contenido heterogéneo del decreto-ley tampoco modifica su naturaleza como tal decreto-ley, ni altera su relación con las demás normas del ordenamiento, ni el sistema de fuentes establecido en la Constitución,

⁴⁹ Ya en la sentencia 332/2005 FJ 17, el TC despacha como habitual en los decretos-leyes su contenido heterogéneo, que no considera causante de una confusión normativa lesiva para la seguridad jurídica “teniendo en cuenta el contenido habitualmente heterogéneo de los Decretos-leyes, los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento, y que dicha reforma se integra en un capítulo autónomo del Decreto-ley impugnado”. A estas afirmaciones podríamos contraponer la distinción entre contenido definido, transversalidad y preceptos intrusos.

⁵⁰ En descripción de la propia sentencia (FJ2) el Real Decreto-ley impugnado (8/2014, de 4 de julio), compuesto de 124 artículos, se estructura en cinco títulos, 25 disposiciones adicionales que regulan otras materias suplementarias, 11 transitorias, una derogatoria, cinco finales y 12 anexos –modificando un total de 28 normas con rango de ley–, y afecta a medio centenar de materias, que van desde los horarios comerciales a las Fuerzas Armadas, pasando por el sector minero o el Registro Civil.

lo que permite al Tribunal aplicar al juicio sobre la constitucionalidad del mismo su muy consolidada doctrina sobre decretos-leyes, realizando un juicio valorativo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante y a los límites materiales del decreto-ley. El Tribunal constata (FJ5) que su doctrina no refleja la exigencia planteada por los recurrentes “de que deba existir, en los supuestos de decretos-leyes transversales o de contenido heterogéneo, un presupuesto habilitante común, que dé coherencia y unidad a dicho decreto-ley”, sino que en realidad podía más bien deducirse de ella lo contrario: si no existe óbice constitucional a los decretos-leyes transversales, tampoco parece que pueda exigirse un presupuesto habilitante común a las medidas que contienen⁵¹.

6. Conclusión sobre la doctrina constitucional en materia de homogeneidad de las leyes

En su momento, causó en la doctrina científica y en el ámbito técnico-parlamentario una impresión favorable la revisión de doctrina contenida en la STC 119/2011, que impone la homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado, bien que fundamentando este requisito no en el principio de seguridad jurídica, sino en el derecho de enmienda como parte integrante del *ius in officium* de los parlamentarios.

Casi a continuación, la esperanza de avance en el sendero hacia un ordenamiento jurídico más claro y congruente se desvanecía al admitir el Tribunal Constitucional en las sentencias 136/2011 y 176/2011 la constitucionalidad de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, emblemáticas leyes de contenido heterogéneo, sobre la base de la

⁵¹ Al igual que en otras sentencias, tiene interés el voto particular formulado por tres magistrados, que parte de una reflexión de carácter general sobre la legislación de urgencia, que trasciende al artículo 86.1 CE y conduce a entender que la facultad atribuida al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley se inserta en el diseño constitucional como excepción y no erige al poder ejecutivo como legislador en pie de igualdad con los representantes democráticamente elegidos por el pueblo, lo que requiere una interpretación restrictiva para preservar la posición constitucional de las Cortes Generales. Desde esta óptica, el voto particular considera que debe existir un nexo común, la situación de extraordinaria y urgente necesidad en las medidas, aun heterogéneas que regule un decreto-ley, nexo común que no existe en el impugnado. “Poco puede tener ya de extraordinaria una crisis económica que se extiende a lo largo de dos legislaturas, ni la crisis económica legitima el uso del decreto-ley para la aprobación de medidas de todo tipo, muchas de ellas ajena a aquella”.

libertad de configuración del legislador y de la ausencia de una norma constitucional que imponga la homogeneidad de las leyes –que sólo exige a las proposiciones de iniciativa popular su ley orgánica reguladora–, no invocando tampoco aquí la seguridad jurídica lesionada por la maraña normativa en que convierten al ordenamiento. Lo mismo ha ocurrido al admitir el Tribunal Constitucional, a partir de la sentencia 199/2015, los decretos-leyes heterogéneos, fundados en distintos presupuestos habilitantes.

Creemos que en todos los casos –enmiendas y normas de contenido heterogéneo– debe tomarse el principio constitucional de seguridad jurídica como punto de partida, reclamando en primer lugar las modificaciones reglamentarias precisas para dar cumplimiento a la STC 119/2011, que establezcan un control material de las enmiendas, y en segundo lugar –además de instando a que los Reglamentos parlamentarios introduzcan también la exigencia de homogeneidad de las iniciativas legislativas– animando al Tribunal Constitucional a que persevere, aun manteniendo la coherencia con su doctrina actual, en la exigencia de congruencia en el seno de las leyes y normas con rango de ley cuya constitucionalidad enjuicia, poniendo coto a los preceptos intrusos incluso en las leyes y decretos-leyes transversales o multisectoriales.

IV. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MEJORAS PENDIENTES

Llegados a este punto, podemos mirar al presente para ver si la calidad de las leyes actuales refleja los avances doctrinales, normativos e incluso –bien que escasos– jurisprudenciales en materia de técnica legislativa.

Lo cierto es que, aunque la aprobación de las Directrices de Técnica Normativa supone un instrumento fundamental para que iniciativas y enmiendas adopten al menos una estructura uniforme, ello no siempre se produce, dependiendo del mayor o menor conocimiento que en la materia posea el autor de aquéllas.

La situación se ha complicado en la XII legislatura –la breve XI tuvo apenas actividad legislativa– al multiplicarse el número de autores de las iniciativas, pues ya no puede afirmarse que el 90 por ciento de estas procedan del Gobierno y que a su vez el 90 por ciento se conviertan en leyes. La proliferación de las proposiciones de ley, tomadas en consideración en

número elevado⁵², acusa la dispersión de su origen en la estructura formal, muchas veces ajena a las Directrices de Técnica Normativa, que se hace necesario intentar remediar a lo largo de la tramitación.

Los defectos quizá más relevantes (aparte de los puramente formales de redacción o puntuación) se sitúan en las leyes modificativas y en la parte final de los textos legislativos, que inciden, en ambos casos, en la inserción de la futura ley en el ordenamiento y por tanto en la seguridad jurídica en su aplicación: modificaciones y derogaciones de otras leyes, régimen transitorio, entrada en vigor.

De otra parte, incluso cuando la homogeneidad de materia se observe en la iniciativa, la inclusión por vía de enmienda de preceptos ajenos a su objeto primitivo –incluso cuando se guarda la mínima conexión material que exige el Tribunal Constitucional, por ejemplo, modificaciones en una misma ley sobre materias muy distintas a la originaria– continúa en la línea tradicional de oscurecer cada vez más el ordenamiento en lugar de clarificarlo.

Una observación merece también la evaluación de las leyes, prácticamente inédita –pese a lo señalado en el epígrafe sobre evolución normativa–, que esperamos avance con la plena aplicación de lo establecido en la modificación de la Ley del Gobierno, por la Ley 40/2015. El resultado de la evaluación deberá llegar a las Cortes Generales, formando parte de la MAIN de los proyectos relacionados con aquella, para permitir –esperemos– una legislación que cumpla mejor con sus objetivos.

V. CONCLUSIÓN

La técnica legislativa en España nace en los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución. Sin duda, en los cuarenta años transcurridos se ha producido un avance considerable en la doctrina y la normativa (paralela a la producida en otros países), siendo reconocida su necesidad para la calidad de las leyes, que redunde en una mayor seguridad

⁵² Sobre las novedades que en la práctica parlamentaria ha introducido la nueva composición del Congreso, puede verse GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P: “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución” *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, pp. 67-98.

jurídica, aunque la conexión plena entre ambos conceptos no haya alcanzado sino incipientemente a la doctrina del Tribunal Constitucional.

La terminología resulta ya familiar y la calidad de las normas aparece en los programas políticos como objetivo a lograr. Pero ello no debe hacer olvidar que no basta con la mera proclamación teórica, sino que las leyes –y por tanto, previamente tanto las iniciativas como las enmiendas formuladas en el curso de su tramitación parlamentaria– deben observar en su elaboración una técnica adecuada y uniforme. El paso de la teoría a la realidad, de los principios a la voluntad política en su aplicación, todavía no se ha dado.

BIBLIOGRAFÍA

- BENTHAM, J.: *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control jurisdiccional de la calidad de las leyes?* Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, Madrid, 2010.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2000.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, 2011.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Iniciativa legislativa del gobierno y Técnica normativa en las nuevas Leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015)”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016, pp. 433-452.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional” En: *La última jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al Parlamento*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 2016.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución” *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, pp. 67-98.

- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Centro de Estudios, Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal constitucional sobre elaboración de las leyes?”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, 2013, pp. 199-236.
- GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa): *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona, 1986.
- MONTALVO JAASKELAINEN, F.: “La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 36, 2017, pp. 139-177.
- MONTALVO JAASKELAINEN, F.: “Potestad legislativa y evaluación ex post de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación inteligente”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 97-98-99, 2016, pp. 79-184.
- SÁINZ MORENO, F. y DA SILVA, J.C.: “Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes”. En: *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989.
- SALVADOR CODERCH, P.: “El título de las leyes”. En: *Curso de Técnica legislativa Gretel*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 47-71.
- SANTAOLALLA, F. “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 83, 2011, pp. 135-176.
- SENÉN HERNÁNDEZ, M.: “El asesoramiento jurídico en el procedimiento legislativo”. En: *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 511-520.
- VIVER PI-SUNYER, C.: “Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década”. *Autonomies*, nº 21, 1996, pp. 15-31.

LA LEY CONTRA EL DERECHO. REFLEXIONES SOBRE LA CALIDAD DE LAS NORMAS¹

Benigno PENDÁS

Letrado de las Cortes Generales

Catedrático de Ciencia Política

de la Universidad CEU San Pablo

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

RESUMEN

El artículo contiene algunas reflexiones sobre los defectos actuales de las normas y los intentos para mejorar el ordenamiento jurídico.

Palabras clave: calidad de la ley, inflación normativa, lenguaje legal, Tribunal Constitucional, técnica legislativa

ABSTRACT

This essay contains some observations on actual shortcomings in law quality and some intents to improve the legal system.

Key words: legal drafting, excess of legislation, legal language, Constitutional Court

SUMARIO: I. INFLACION NORMATIVA. II. EL DERECHO Y EL LENGUAJE. III. APELAR AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. IV. ANEXO: LOS LETRADOS DE LAS CORTES GENERALES Y LA CALIDAD NORMATIVA

¹ Remito para esta feliz iniciativa de la *Revista de las Cortes Generales*, impulsada por la Directora de Estudios del Congreso de los Diputados, Blanca Hernández Oliver, el texto de una conferencia impartida en la Academia Matritense del Notariado el día 21 de noviembre de 2013, con notas mínimas de actualización.

Empezamos con un recuerdo para la Constitución de Cádiz, la mejor aportación de los españoles a los orígenes del Estado constitucional. “La Pepa” dice que los derechos de los ciudadanos deben ser protegidos mediante “leyes sabias y justas”, una hermosa expresión que sirve de contraste (a veces cruel) con la realidad actual del ordenamiento jurídico. Por eso utilizo un título provocativo: *La ley contra el Derecho*. Una reflexión que nos recuerda de inmediato al artículo 103.1 de la Constitución: “La Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa (...) con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. También el control jurisdiccional de los poderes públicos, en el artículo 106.1. Por supuesto, los principios del artículo 9.3, un amplio despliegue de las reglas propias del Estado de Derecho. Todo ello me lleva a evocar al maestro y amigo Eduardo García de Enterría, que nos dejó hace unos meses.

A pesar de los buenos propósitos de la Constitución y del esfuerzo entusiasta de la doctrina, el ordenamiento jurídico contemporáneo ha perdido el sentido integrador propio de los grandes textos que heredamos de nuestros mayores. Estamos ante un fenómeno de hipertrofia legislativa. Como es notorio, cada día hay más leyes, más afán regulador, más obsesión intervencionista.

INFLACIÓN NORMATIVA

Si me permiten la metáfora, estamos ante una especie de ballena varada en una playa. Como bien dice Santiago Muñoz Machado, la sociedad ya no se rige por un Derecho que ni conoce ni entiende ni prevé. Dicho de otro modo: la inflación normativa produce el mismo efecto que la monetaria, porque el exceso de leyes nos conduce a la “ciudad sin ley”. Cuantas más normas se dictan, menos valor tienen.

Por otra parte, aunque sea paradójico, está de moda la desregulación, a través de códigos éticos, buenas prácticas, en definitiva *soft law*, al estilo del Derecho anglosajón. O, si se prefiere, algo similar a la clásica *lex mercatoria*, tan influyente en los orígenes del Derecho Mercantil. Más negativo todavía es el fenómeno de las normas promocionales o programáticas. Me preocupa mucho la pérdida del carácter imperativo de las normas, esos programas “políticos” según los cuales los poderes públicos “promoverán”, “buscarán”, “pretenderán”, “impulsarán”... No hace falta ser un positivista

a la vieja usanza para sostener una verdad concluyente: el Derecho sólo merece tan honroso nombre si lleva consigo un elemento coactivo. Si no, estamos ante ámbitos tan respetables como la moral o las reglas del trato social... Así pues, si no hay supuesto de hecho y consecuencia jurídica, no existe Derecho en sentido estricto.

El viejo concepto de ley (*ordinatio rationis ad bonum commune...*, de Santo Tomás) resulta ya irreconocible. En realidad, está destinado a ocupar un honroso lugar en un hipotético museo de arqueología jurídica. El legislador es hiperactivo, porque la sociedad espera respuestas urgentes a demandas inaplazables. Los adjetivos se acumulan gracias a una doctrina más brillante para diagnosticar los males que para ofrecer soluciones: legislación “anoréxica”, “ciclotímica”, “mera fotocopia...”

Me fijo en algunos detalles significativos. Las Exposiciones de Motivos (Preámbulo a la hora de publicar la norma) ya no son lo que fueron. Por supuesto, no siempre van a ser como la legendaria que preside la Ley Hipotecaria, pero convendría un mayor esmero en su redacción y evitar obviedades al estilo de “esta regulación mejora la anterior...”. Otra cuestión: el legislador debería saber a estas alturas que la estructura sistemática de una disposición incluye (eventualmente): Libros, Títulos, Capítulos, Secciones, Artículos, Apartados, Párrafos. Que no es lo mismo una Adicional, una Derogatoria, una Transitoria o una Final. Hablando de derogación, que es mucho mejor derogar de forma expresa o acudir a los tablas de vigencias y no a las fórmulas implícitas que inducen siempre a confusión.

EL DERECHO Y EL LENGUAJE

El Derecho *es* lenguaje. La eficacia constitutiva de la norma sugiere que la realidad se *crea* y no sólo se describe en virtud de la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico. Por eso hay que cuidar las “palabras” de la ley. Los clásicos (Montesquieu o Bentham, por ejemplo, ambos pioneros de la técnica legislativa) insisten en un lenguaje claro, preciso, sencillo y asequible. Ahora bien, el lenguaje normativo tiene sus propias reglas, y por eso no fue un éxito la Comisión de Estilo de las Cortes de la Segunda República. Incluso las pocas veces que las Cortes Generales acuden al docto auxilio de la Real Academia Española se producen circunstancias peculiares. Así, en el “Código Penal de la democracia” (1995) los

académicos emitieron un excelente informe, que recomendaba eliminar por “arcaico” el futuro imperfecto de subjuntivo, toda una tradición en Derecho penal: “El que matare a otro...” La ley lo sigue utilizando.

¿Soluciones? Por supuesto, se pueden poner algunos “parches”, y me voy a referir con brevedad a ciertas actuaciones recientes. Por una parte, volver a Alonso Martínez: es decir, utilizar las técnicas, previstas por la Constitución, de las leyes de bases y los textos refundidos. Está en trámite parlamentario un proyecto de ley² que autoriza al Gobierno a dictar una serie de decretos legislativos, en temas de urgente aclaración: mercado de valores, ley del suelo, Derecho laboral,... Es un paso en la buena dirección... También lo es otro proyecto de ley de gran alcance, sobre Unidad de Mercado³. Según el estudio que acompaña al proyecto, se han identificado ¡2700! normas (un tercio estatales y dos tercios autonómicas) que suponen barreras injustificadas a la libre circulación. Otro más: la ya vigente Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Ley 19/2013) atribuye a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes la elaboración de un Plan de racionalidad y simplificación normativa. Hace mucha falta⁴. En fin, el Boletín Oficial del Estado publica en los últimos tiempos “textos consolidados” (por ejemplo, del Estatuto de los Trabajadores) que plantean alguna duda sobre su valor oficial, pero son muy útiles para los sufridos operadores jurídicos.

Dirán ustedes, con toda razón, que no se puede combatir un cáncer a base de aspirinas. Pero les aseguro que existe, al menos, la voluntad de

² Una vez aprobado, Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en los artículos 82 y siguientes de la Constitución Española.

³ Ahora, Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

⁴ Como es frecuente, por desgracia, la previsión normativa nunca llegó a cumplirse. Los buenos propósitos se reproducen periódicamente. El Ministerio de la Presidencia puso en marcha una serie de iniciativas: Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, y Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, creada poco antes. Me consta la buena intención de sus promotores: pero, me parece, que son “arpones” demasiado livianos para luchar contra el “Moby Dick” que destruye la unidad, coherencia y plenitud de nuestro ordenamiento.

luchar contra un fenómeno que supera las mejores intenciones de políticos, legisladores y juristas.

APELAR AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hablamos de seguridad jurídica: “saber a qué atenerse”, como repetimos todos desde la STC 271/81, una de las primeras, que dice que es la “suma de certeza y legalidad, de jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad...”. A pesar de la torre de babel normativa, el Alto Tribunal se resiste a extraer las consecuencias imprescindibles. Dice, con razón, que el TC es guardián de la constitucionalidad de las leyes, y no de su calidad... Pero es que la seguridad jurídica es un principio constitucional que resulta maltratado día tras día. Sólo una vez se declaró inconstitucional, por “incomprensible”, una ley canaria en materia de aguas, porque el juego de remisiones normativas que establecía superaba la capacidad de comprensión del intérprete más avezado. Para el Tribunal, en general, la homogeneidad de una norma es deseable (76/92 o 136/11 por ejemplo) pero la norma heterogénea no es inconstitucional por esa exclusiva razón. El TC es muy respetuoso, insisto, y hace bien, con el legislador democrático, aplica el principio de conservación de la ley, pero sería importante que fuera sensible y lo ha sido alguna vez.

La Sentencia 119/2011 introduce un rayo de esperanza. Dice que la Mesa del Senado no debió admitir a trámite una enmienda que era manifiestamente heterogénea con respecto al contenido del proyecto de ley. Fíjense que era una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el arbitraje, y lo que allí se introdujo –por cierto, el tema vuelve a estar de moda– es la incorporación al Código Penal del delito de convocatoria de referéndum ilegal. La heterogeneidad era patente. Siete años después, y cuando ya ese precepto había sido derogado por impulso del siguiente Gobierno, el TC dice que la Mesa del Senado no tenía que haber admitido a trámite la enmienda. Es un rayo de esperanza porque el único precepto de nuestro ordenamiento jurídico que exige normas homogéneas es la Ley Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, artículo 5º. Exigimos a la iniciativa popular mucho más que al Gobierno, autor de los proyectos de ley.

Termino ya. Puestos a citar a juristas olvidados me viene a la memoria un título profético de Georges Ripert, *Le déclin du droit*, la decadencia

del Derecho. Tal vez, lo digo con muchas dudas, el espíritu del Derecho Romano, el buen Derecho viejo medieval, las excelencias del *Common Law* o el tiempo de los Códigos liberales sean incompatibles con la sociedad de masas y con la democracia mediática.

Recuerden ustedes que Stendhal leía, antes de ponerse a escribir, algunos artículos del *Code* napoleónico. Él decía: “para coger el tono”. Imagínense ustedes si ahora leyera el Diario Oficial de la Unión Europea o la versión digital de nuestro Boletín Oficial del Estado: jamás habría escrito *La Cartuja de Parma* ni *Rojo y Negro*. No podemos perder ni un minuto más para recuperar el buen sentido jurídico. Y no solo, que ya es importante, porque los juristas tenemos el derecho y el deber de hacer bien las cosas, sino también porque está en juego –vuelvo al principio– el valor constitucional de la seguridad jurídica y, en definitiva, el Estado de Derecho. Si somos sensibles al problema, si lo abordamos con realismo y sentido de la responsabilidad, quizá nos queda esa última esperanza que sirvió de consuelo al personaje de Esquilo: “acaso el futuro nos reserva una suerte mejor”.

ANEXO: LOS LETRADOS DE LAS CORTES GENERALES Y LA CALIDAD NORMATIVA

Por razones fácilmente comprensibles, los letrados de las Cortes hemos luchado con ahínco en favor de una causa imposible. Muchos de los mejores estudios doctrinales proceden de ilustres colegas y amigos. Los informes que (a veces) emitimos en relación con los proyectos de ley o incluso el asesoramiento verbal en trámite de Ponencia han remediado algunos errores groseros. No se puede hacer mucho más: *ad impossibilia nemo tenetur*. No obstante, hay que animar a las generaciones jóvenes de brillantes compañeros mediante esa frase ya referida de Esquilo con la que concluye el texto de mi conferencia.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR Y EL ARTÍCULO 106 DE LA CONSTITUCIÓN

Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La aprobación de una norma con rango de ley no excluye la responsabilidad por los daños causados al ciudadano. Esta doctrina es relativamente reciente, pues las primeras sentencias se referían a un supuesto de expropiación legislativa o normativa, remontándose a los años sesenta del pasado siglo. Con ocasión de una jurisprudencia del Tribunal Supremo, se ha reconocido incluso en la Ley 30/1992 la posibilidad de indemnizar por el hecho de aprobarse una ley que afecte a derechos e intereses legítimos, reconociéndose igualmente la procedencia de exigir la responsabilidad en el caso de normas declaradas inconstitucionales. Esta doctrina implica la necesidad de replantearse la interpretación del artículo 106.2 de la Constitución, en relación con la responsabilidad que en el artículo se califica como normativa, en cuanto supone una categoría que puede explicar diversas figuras hasta ahora objeto de análisis separado, sobre todo en materia de indemnizaciones por limitaciones de derechos.

Palabras clave: Responsabilidad, potestad legislativa, expropiación, limitación, causalidad, responsabilidad

ABSTRACT

The enactment of an statute does not exclude the responsibility for the damages caused to the citizen. This doctrine is relatively recent, since the first sentences referred to an assumption of legislative or normative expropriation, going back to the sixties of the last century. On the occasion of Supreme Court jurisprudence, has even recognized the possibility of compensating for the approval of a law that affects legitimate rights and interests, recognizing also the appropriateness of demanding liability in the case of regulations declared unconstitutional. This doctrine implies the need

to revise and refine the interpretation of article 106.2 of the Constitution, in relation to an specific kind of responsibility that in the article is qualified as normative, insofar as it supposes a category that can explain diverse figures until now object of separated analysis, especially in the matter of takings and regulations

Keywords: Responsibility, legislative power, expropriation, limitation, causality, responsibility

SUMARIO: I. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY COMO FENOMENO PROPIO Y EL AL-
CANCE DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO .1-*El caso del cambio le-
gislativo.-El principio general de irretroactividad.-La nueva ela-
boración del problema retroactividad-derechos adquiridos en la
construcción del principio de confianza legítima.- I.2.-Los funda-
mentos de la responsabilidad por cambio de la norma. La confusa
doctrina de los Tribunales españoles.* II. LA RESPONSABILIDAD DEL
ESTADO LEGISLADOR POR NORMAS SUSTANTIVAS .- *II.1.-Consideracio-
nes generales.- II.2. Las leyes declaradas inconstitucionales.-* III.
LA RESPONSABILIDAD POR HECHO O ACTO Y LA RESPONSABILIDAD NORMA-
TIVA.-LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LIMITACIÓN DE DERECHOS:
LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 106.2 DE LA CONSTITUCIÓN

I. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY COMO FENOMENO PROPIO Y EL ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1.1-El caso del cambio legislativo.-El principio general de irretroactividad.-La nueva elaboración del problema irretroactividad-derechos adquiridos en la construcción del principio de confianza legítima.

La responsabilidad por acto legislativo puede producirse no solamente en base a la norma material que el mismo contiene, la regulación de fondo, considerada de una manera estática, sino en función de las modificaciones que introduce en la legislación vigente. Se trata del problema del cambio, de la modificación de la situación jurídica como tal. Esta es la perspectiva del derecho al respeto de las situaciones jurídicas consolidadas que, a pesar de la cercanía y del parecido de familia, nada tiene que ver con el supuesto de hecho de la norma y de su consecuencia, sino de un elemento externo a ese contenido, su fijeza.¹

La norma sería lícita o ilícita no desde una perspectiva estática, sino desde su propia modificación, de la modificación de la norma. En este caso, se estaría planteando la responsabilidad, como secuela de la acción administrativa, no por el contenido de la norma, en base a los criterios del deber de soportar, sino por razón de la infracción de la fijeza de la norma en el tiempo. Es decir, se tomarían especialmente en cuenta los derechos plenamente actuables a la confianza legítima, al respeto a los derechos adquiridos y a la irretroactividad, pues estas son las razones más habituales para cuestionar la modificación legislativa y cuya vulneración es causa de inconstitucionalidad. Es decir, causantes todas de inconstitucionalidad y determinantes de un régimen especial de apreciación y sobre todo de ejecución propio, al margen del contenido de la regulación. La comparación sería la nueva forma de apreciación de la responsabilidad, a diferencia de la incidencia del contenido de la ley como tal contenido en sí mismo considerado. Esta es una diferencia muy relevante, a efectos de diferenciación del problema.

En lo que se refiere, en primer lugar, a la irretroactividad en cuanto tal, el artículo 2.3 del Código Civil establece que «las leyes no tendrán efecto

¹ CASTILLO BLANCO F.: *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 1998.

retroactivo si no dispusieren lo contrario», irretroactividad que igualmente proclama el art. 9.3 de la Constitución Española en relación con las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.²

En términos generales, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley. También la doctrina admite la retroactividad tácita de la Ley, pronunciándose a favor de la retroactividad de «las normas interpretativas; las complementarias, de desarrollo o ejecutivas; las procesales, pero sólo en lo relativo a que los actos de ejercicio de derecho nacidos con anterioridad a aquéllas han de sujetarse a sus trámites y procedimientos; y, por último, las que pueden establecer regímenes uniformes o acabar con abusos o incomodidades», añadiendo que «el intérprete encontrará una orientación en las disposiciones transitorias del Código Civil».³

La existencia de límites tradicionales a los efectos plenos de la nueva norma se puso ya de manifiesto en el momento en que el Código Civil contenía en sus sucesivas redacciones unas normas sobre entrada en vigor que se planteaban ese problema de los derechos adquiridos. El problema surgió con mucha fuerza cuando el movimiento del Derecho de la codificación dio origen a una doctrina de la ley como necesariamente respetuosa con lo que de forma imprecisa se llamaba *iura quasitae*, o derechos adquiridos, como un límite a la retroactividad, si bien eran problemas separables. La entrada en vigor de la norma era una cuestión de validez y vigencia, mientras que la tesis de los derechos adquiridos se estudiaba bajo la rúbrica de los diversos tipos de derechos.

La doctrina de los derechos adquiridos es autónoma respecto de la retroactividad o irretroactividad de las normas, en cuanto que de lo que trata es de establecer un criterio sobre lo que es un derecho ya adquirido

² CASTILLO BLANCO, F.: “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del derecho”. *Documentación Administrativa*, nº 263-264, 2002, pp. 21-72.

³ LÓPEZ MENUDO, F.J.: *El principio de irretroactividad de las normas jurídico-administrativas*. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1982.

por el ciudadano, en términos absolutos, y con un efecto, el de hacer caer en retroactividad prohibida a la norma que les afecte. Para el Tribunal Constitucional, la doctrina sentada en la materia impide considerar a los derechos adquiridos como un límite absoluto en cuanto a la aprobación de normas que modifican las anteriores, citando la STC 42/1986, que se refirió a la cuestión al entender que lo que prohíbe el artículo 9.3 de la Constitución es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores, pero no la incidencia de la nueva ley en los derechos en cuanto a su proyección hacia el futuro.⁴

El principio de confianza legítima es una manifestación de la buena fe. Si este es un principio general del ordenamiento jurídico, con múltiples manifestaciones en una serie de aplicaciones en diversos sectores del ordenamiento, la confianza legítima significa una mayor protección de la irrevocabilidad de determinados actos administrativos, los que producen efectos jurídicos positivos para el administrado, también denominados actos declarativos de derechos, como ocurre muy especialmente en el Derecho Administrativo alemán. Si en el inicio se trataba de garantizar que quedaran fuera de la potestad de retirada del acto algunos cualificados por esa particularidad, la confianza legítima se extiende más allá de tan estrecho significado inicial, haciendo a la expectativa creada por la Administración, y no solamente en el acto declarativo de derechos, susceptible de tutela.

Para la jurisprudencia, existe en los ciudadanos un umbral de confianza en que la estabilidad del orden jurídico y de las situaciones del mercado se justifique en razones de interés público (STC 38/1997, de 27 de febrero).

Los cambios normativos que se produzcan deben intentar, siempre que sea posible, hacer compatibles los intereses públicos y privados en juego mediante la *previsibilidad*. Si la conducta de los poderes públicos es “sorpresiva y no esperada ni ajustada a las condiciones vigentes” mediante disposiciones transitorias (STS de 24 de mayo de 1988 –Ar. 4203–) es exigible la reparación del perjuicio económico injustificado que pueda producirse (STC 197/1992, de 19 de noviembre, y STC 205/1992, de 26 de

⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “El respeto a los derechos adquiridos”. *Documentación Administrativa*, nº 263-264, pp. 137 y ss.

noviembre), ya que la nueva norma incide en responsabilidad, causado por el tránsito inesperado de un régimen jurídico a otro.

Habría que estar al caso concreto y analizarlo en todos sus detalles. Dependerá de las circunstancias del caso y del grado de retroactividad de las medidas adoptadas el que se haya o no vulnerado la confianza. La STC 199/1990, de 10 de diciembre, señala que la incidencia de los derechos en cuanto a su protección futura no pertenece al campo de la retroactividad ya que no existen efectos retroactivos prohibidos en cuanto no afecten a derechos consolidados, ciertos, efectivos y actuales, no eventuales o futuros. A estos efectos, debe subrayarse que los derechos de los funcionarios públicos, salvo en su dimensión económica, no son tales derechos dada la condición *estatutaria* de los mismos. Tales derechos serán los que en cada momento establezca la ley que regule el estatuto de los funcionarios (art. 103.3 CE) en el marco, claro es, de la Constitución.

En relación con este asunto, el criterio español es más reticente que el comunitario en orden a la protección de las expectativas, y particularmente de las expectativas de los funcionarios. La doctrina general española se pronuncia sin demasiado fundamento a favor de la no necesidad de indemnización de las meras expectativas frustradas de los funcionarios públicos (STC 108/1986, de 29 de julio, STC 99/1987, de 11 de junio, y STS de 30 de noviembre de 1992, *Ar. 8769 y 9393*).

La quiebra del principio de confianza debe deslindarse de otras instituciones con sustantividad propia, singularmente la expropiación forzosa de bienes o derechos, prevista en el art. 33.3 de la Constitución y regulada por ley de 16 de diciembre de 1954, que en todo caso originará derecho a indemnización. No así, el caso previsto en el art. 33.2 CE, la delimitación legal de acuerdo con su función social del contenido del derecho de propiedad, particularmente de la propiedad del suelo urbano.

Los poderes públicos tienen también deberes positivos de actuación. El poder legislativo y ejecutivo, en concreto, cuando produzcan leyes o normas reglamentarias, deben prever el establecimiento de las medidas transitorias que sean necesarias para la adaptación de las situaciones subjetivas a los cambios normativos. Entre esos deberes positivos y además de respetar la buena fe y los principios ya señalados, está la de considerar antes de la

aprobación de una norma la naturaleza de la misma y la categoría de los derechos e intereses vigentes antes de su entrada en vigor.

Este análisis, que no es el análisis de la técnica legislativa, ha sido sistemáticamente apartado por las razones de peso que una mayoría legislativa tiene para legislar. Hasta fecha muy reciente se trataba de una cuestión que solamente aparecía como base de la reacción del administrado frente a una alteración de circunstancias, pero en la actualidad puede considerarse una nueva visión de la ilegalidad, que atiende a fines diferentes, que sin embargo complementan el formalismo del principio de legalidad con una cierta visión empírica del problema. Si las nuevas técnicas de proporcionalidad apuntan a una relación entre medios y fines, la introducción del criterio de la vulneración de expectativas legítimas, en la denominación más usada, supone que aparece el tiempo como el lugar en donde se sitúan los derechos del administrado.

Es ese tiempo donde se suceden los efectos de la entrada y pérdida de vigor de una norma, a la que de manera muy desigual se pueden referir las normas en las llamadas disposiciones transitorias. Esta visión del Derecho vigente en el marco temporal permite considerar el problema no desde la perspectiva del momento abstracto sino desde la categoría del cambio legislativo.⁵ En ese sentido, la citada cuestión no es estrictamente una cuestión sobre la potestad legislativa sino una más general sobre la vigencia en el tiempo de las modificaciones de normas, en cuanto han generado una expectativa sobre su mantenimiento.

La modificación de la norma que rige una situación jurídica, entendiendo por esta la delimitación de derechos y deberes para un sujeto establecida por la citada norma es una cuestión autónoma respecto de la capacidad de la ley de regular las citadas situaciones. Se confunde en la práctica el problema de la capacidad de la ley con la eficacia de la norma en el tiempo, en base a la confianza o expectativa del afectado en la estabilidad de la regulación. Siendo dos cuestiones completamente diferentes, no puede obviarse el hecho de que pueden concurrir, como tales situaciones concurrentes, cuando se produce una alteración que genera la pérdida de un derecho adquirido, pues en este caso se une la modificación a la incidencia, no siendo inusual en las modificaciones *in peius*. Hay en estos casos un

⁵ CRAIG P.: *Administrative Law*. Sweet and Maxwell, 2016, pp. 76 y ss.

doble efecto, el del cambio perjudicial en sí mismo y el de la incidencia en un derecho preexistente, por lo que en los casos de normas restrictivas de derechos será cuestión de examinar la nueva regulación como afectada por estas dos circunstancias.

Es en este marco de diferencialidad y posible acumulación donde se debe estudiar la existencia de un cambio legislativo indemnizable. Si ya hemos hecho referencia a la limitación de la ley para incidir en una situación jurídica, el problema diferencial es el del cambio en sí. Ejemplo de lo primero es el de una expropiación legislativa, como acto que en sí y sin atender a la legislación anterior, es decir, sin compararla, afecta a los ciudadanos en sus derechos expropiados, mientras que el que hemos llamado problema diferencial exige un examen de la regulación antes y después del cambio normativo. Un efecto es directo y el otro es comparativo, sin que puedan confundirse los dos planos.

Si nos referimos a la incidencia, nos basta con hacerlo a una ley o regulación singular, en su propia consideración y sin tener en cuenta si modifica o no el régimen jurídico anterior. Es un examen de la regularidad de la ley o reglamento en cuanto a su carácter directo de privación de un derecho o de imposición de una obligación.

Cuando hablamos del cambio nos referimos a una modificación abstracta —que puede ser solamente para un grupo— de un régimen de ejercicio de un derecho o de cumplimiento de un deber, de su consideración desde la perspectiva de los derechos adquiridos, de la posición dinámica derivada de la consideración en el tiempo de ese ejercicio.

Al margen de que pueda existir una acumulación de situaciones, están tendrán que resolverse por separado, pues la lógica de las dos situaciones difiere, hasta el punto de que pueden afirmarse que responden a problemas diferentes.

Dialécticamente, podría incluso sostenerse que la diferencia no existe, puesto que el acto de intervención se produce sobre la base preexistente de una regulación anterior que cambia, por lo que todos los casos serían supuestos de responsabilidad por alteración del marco ordinamental. Así, el propietario de terrenos afectado por una expropiación legislativa habría visto alterada la legalidad que amparaba antes del cambio normativo su propiedad.

Ello nos llevaría a una reconducción de todos los casos a la responsabilidad por cambio legislativo, aunque dejando fuera los casos en que la regulación anterior, o no existía, o no reconocía derechos o imponía deberes sobre la actividad, el hecho o la situación, es decir, una situación en que no se pueda invocar como título resarcitorio la alteración de las expectativas generadas por la legislación anterior.

La cuestión planteada es difícil, y requiere que se tenga siempre a la vista la diferencia entre responsabilidad por la norma y responsabilidad por cambio de la norma, de tal forma que esta última permitiría una explicación en base a la teoría más antigua de los derechos adquiridos y a la más moderna tesis o principio de la buena fe y de la confianza legítima, la primera fundada en la teoría de los límites de la ley contemplada de forma estática —es la norma la que directamente suprime un derecho o establece un deber, sin más—, y la segunda en el principio de buena fe en su más amplio sentido y que encuentra su manifestación en la resistencia del acto declarativo de derecho.

1.2. Los fundamentos de la responsabilidad por cambio de la norma. La confusa doctrina de los Tribunales españoles

Las normas que han modificado el régimen jurídico de las energías renovables están siendo el banco de pruebas de una jurisprudencia nacional sobre la irretroactividad y otros problemas, que, dicho sea de antemano, revelan la falta de fundamento de la doctrina sentada en torno a ella y su indefinición. Ambas, porque las dos circunstancias concurren, al tratarse de una doctrina sin base en la Constitución y a la vez sustentada en consideraciones generales que adolecen de falta de claridad.

La aplicación de la norma en el tiempo y sobre todo la aplicación en el tiempo de sus cambios es un problema clásico del Derecho. La doctrina de los derechos adquiridos admite diversas formulaciones, que se refieren a los efectos de la nueva regulación sobre lo que la jurisprudencia llama situaciones o posiciones jurídicas anteriores al cambio, y a ese efecto utiliza el concepto de consolidación e incluso a veces el de patrimonialización. Con esas referencias distingue entre situaciones jurídicas —veremos más adelante que puede entenderse por estas— consolidadas o patrimonializadas y situaciones jurídicas sin esta característica, siendo este el criterio utilizado

habitualmente para distinguir entre retroactividad permitida y retroactividad prohibida.

El Tribunal Constitucional, ya en relación con la cita conjunta de la irretroactividad en relación con los derechos adquiridos, siendo dos cuestiones diferentes, en doctrina reiterada (sentencias de 10 de abril de 1986 y 29 de noviembre de 1988), ha sentado una doctrina que, en términos generales, limita el alcance del principio de irretroactividad, señalando esta última sentencia que «no hay retroactividad cuando una ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas y cuyos efectos no se han consumado, pues una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas, ya que lo que prohíbe el artículo citado es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad». Añade también el Tribunal Constitucional (sentencia de 4 de febrero de 1983) que el «principio de la irretroactividad no puede presentarse como defensa de una inadmisibles petrificación del Ordenamiento Jurídico. Con rotunda claridad se pronuncia la sentencia de 16 de julio de 1987, al establecer que «la prohibición de la retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros y condicionados o a las expectativas».

El Tribunal Supremo alude a una «retroactividad débil o de primer grado», como la sentencia de 11 de octubre de 1988, que expresamente dice que «el silencio de una norma en orden a su retroactividad, si bien, conforme al principio proclamado por el art. 2.3 del Código Civil, impide su aplicación a hechos o relaciones que hubieran producido todos sus efectos bajo el imperio del anterior orden normativo, no siempre conduce a igual solución respecto de los efectos de dichas relaciones que se produjeran después de la entrada en vigor de la nueva regulación, pues la retroactividad débil o de primer grado puede venir impuesta, sin necesidad de mandato expreso en tal sentido, cuando así se derive del espíritu y finalidad de aquélla, en cuyo caso sus disposiciones habrán de entenderse aplicables a los tratos futuros de la relación en curso de ejecución».

Es decir, la jurisprudencia parece sostener lo siguiente:

-Las relaciones jurídicas nacidas tras la entrada en vigor de la modificación se rigen por la ley nueva, como tales, y sus efectos también. Para que se de este efecto de plena irretroactividad, se utiliza por la citada jurisprudencia un concepto como el de relación jurídica, que se suele entender como la vinculación entre personas regida por una regla. La citada tesis tiene el evidente defecto de que se refiere a una relación jurídica continuada, lo que a veces no ocurre, sino que la relación es instantánea y deriva del hecho o acto jurídico que se cumple.

-Las relaciones jurídicas nacidas antes de la entrada en vigor de la ley, supuesto al que alude la jurisprudencia como aquel en que la relación jurídica está en curso, se caracterizan porque la nueva ley solamente se aplica a los efectos de la misma producidos tras la entrada en vigor. Es la llamada retroactividad débil, que parte de la base de una relación jurídica nacida antes —si nace después no hay problema, es el caso anterior— y unos efectos que se producen tras la entrada en vigor la nueva norma.

-Cabe referirse a otro supuesto en que, además del efecto propio de la retroactividad débil ya explicado, la nueva ley se aplica incluso a los efectos producidos bajo el imperio de la ley anterior que la jurisprudencia llama consumados o agotados, que en sí es un concepto indefinido, pero que en el caso de los derechos patrimoniales es referido al momento en que estén incorporados definitivamente al patrimonio jurídico del sujeto. Constituye la retroactividad fuerte o máxima, y es la retroactividad propiamente dicha.

Por tanto, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado, pero añadiendo, sin aclarar en absoluto las condiciones de su aplicación, otra condición, que no se perjudiquen derechos consolidados o patrimonializados, entendiendo por tal su incorporación definitiva al patrimonio jurídico del afectado, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad de ese tipo y con tal intensidad, del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley.⁶

⁶ LÓPEZ MENUDO, F.J. *Op. cit.*

Hay en esa jurisprudencia conceptos clave y que no se han esclarecido: concepto de retroactividad de la propia jurisprudencia, incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, situaciones jurídicas, efectos de las mismas, también aludidos como derechos e intereses derivados de las mismas, situaciones o efectos consumados o agotados, y su contrario, relaciones jurídicas no concluidas, derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, derechos pendientes, futuros y condicionados y expectativas, proyección de efectos hacia el futuro, incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos, todos ellos confundidos y no analizados en la referida jurisprudencia. Todos ellos son reiterados precisamente en la STC 270/2015, dictada en la impugnación del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio y que es citada en la más reciente sentencia del Tribunal Supremo sobre el Decreto y la Orden que desarrollaron tanto el Decreto-ley como la ley que le siguió tras la tramitación parlamentaria del primero.

La citada jurisprudencia permanece en un estado de congelación en términos jurídicos, sin que se haya producido indagación de su contenido que especifique cuando se pueden considerar cumplidas las condiciones. Es decir, no se ha avanzado nada, lo que hace cada vez más insuficientes los referidos criterios para referirse a casos más complejos.

Uno de estos casos más complejos es sin duda el del régimen jurídico de un sector regulado. En estos casos, no puede hablarse de relación jurídica y resulta muy difícil hacerlo incluso de situación jurídica, pues lo que en estos casos se plantea es el ejercicio de una actividad en régimen de intervención administrativa, es decir, al margen de la autonomía contractual general que regula el Código Civil. La diferencia es esencial, porque frente al carácter dispositivo, en un marco legal muy permisivo, de los negocios y actos privados, nos encontramos en estos casos con una regulación coactiva, que condiciona el acceso a la actividad.

No es el objeto de este artículo concretar lo que es regulación o sector regulado. Pero la unidad conceptual de lo que se admite como tal da una importante pista sobre la insuficiencia de los criterios de la jurisprudencia para excluir una retroactividad prohibida, al referirse a un régimen jurídico unitario, calificado desde otra óptica como autorización de funcionamiento— que admite difícilmente aislar una relación jurídica, una

situación jurídica singular que afecte a un derecho o a una facultad, que es la que parece referirse la jurisprudencia—.

En primer lugar, en ese régimen el que quiere acceder a la actividad regulada tiene un derecho a hacerlo, pero no en el sentido clásico de derecho, como poder jurídico solamente limitado por el orden público económico y social, sino de derecho condicionado por una intervención plena de la actividad que puede desarrollar, derecho que prácticamente se reduce a obtener un beneficio de la misma, que es también regulado, ya que el cómo, el cuándo y el cuanto no están a disponibilidad del que accede a la regulación. No hay libertad ni margen para el desarrollo de la actividad, salvo la iniciativa para desarrollarla y el derecho a obtener un rendimiento de la misma, a diferencia de otras actividades no intervenidas en las que existen derechos a desarrollar la misma sin limitaciones.

En segundo lugar, este régimen jurídico se aplica en bloque, sin que exista posibilidad alguna de seleccionar que tipo de obligaciones pueden cumplirse y cuáles no. La aplicación de la regulación se hace en su totalidad, lo que excluye el juego del principio de la autonomía de la voluntad y, por tanto, autoriza a hablar de relación o situación jurídica solamente si se entiende como un todo regulativo o aplicativo.

En tercer lugar, en ocasiones en ese régimen jurídico se recogen ayudas o subvenciones, que se encuentran incluidas en el régimen regulatorio. Es decir, hay una acción de fomento, en el sentido de la expresión en Derecho Administrativo, que se incorpora al régimen jurídico de la intervención y que es precisamente lo que ocurre en el caso de la modificación del régimen de las energías renovables, aspecto este que no hemos visto reflejado en las sentencias que se han pronunciado sobre este punto.

II. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR POR NORMAS SUSTANTIVAS

2.1. Consideraciones generales

La denominada responsabilidad del Estado legislador comprende todos aquellos supuestos cuyo común denominador se encuentra en los daños económicamente evaluables que resultan de la actividad legislativa y que acarrean la obligación de resarcimiento; definición que revela las dificultades que entraña esta institución. De un lado, no son ni mucho

menos inequívocos los perjuicios que pueden derivarse del contenido de las disposiciones contenidas en las Leyes. De otro lado, tampoco resulta pacífica la cuestión de la exigibilidad de la indemnización.⁷

Un sector de la doctrina muy influyente se ha mostrado abiertamente hostil a la jurisprudencia sentada en materia de responsabilidad por acto legislativo, calificando a la del Tribunal Supremo como una «desbordante» y «generosa» jurisprudencia a la que no presta demasiado apoyo el Derecho Comparado y que estaría mal fundada⁸. Algunos problemas derivados de la compleja imputación de responsabilidad patrimonial al Estado-legislador guardan un paralelismo con las que presenta la responsabilidad económica de la Administración.

En base a esta tesis, que cifra toda su clave en la naturaleza del Parlamento como dueño del poder y que tiene una correlativa presencia en algunos Derechos comparados en base a la doctrina de la inmunidad soberana, se ha sostenido que la Ley no podrá ser calificada de injusta ni el Parlamento de culpable, debido a la posición e independencia del Poder legislativo, que por propia definición no admite límites en su capacidad, que está diseñada para aprobar normas abstractas —es decir, que contienen un supuesto hipotético— y generales.

La responsabilidad por actos legislativos, entendida en su más amplio sentido, no es un concepto simple, pues la doctrina y la jurisprudencia han ido calificando de tal, no sin polémica ni sin contradicciones, un conjunto de supuestos que se ampararon en su día para negar toda indemnización en la soberanía del Estado. En ese apartado, delimitados de forma no exhaustiva, existen, como elementos a tener en cuenta con carácter separable, (i) las leyes expropiadoras de derechos e intereses, se califiquen o no como tales, y admitan o no la indemnización, (ii) las leyes declaradas inconstitucionales y, (iii) como tercera vía, los supuestos en que los resultados a que conduzca la aplicación de la ley merezcan algún género de compensación por cumplir los requisitos generales.

⁷ RUIZ LÓPEZ, M.A.: *Retrospectiva y alcance actual de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador*. Disponible en: <http://portal.uned.es/>

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. Civitas, 2015, pp. 424-429.

La responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea es otra de las fuentes reconocidas de responsabilidad que se sitúa entre los casos especiales de la responsabilidad. En este caso, el título jurídico de imputación se refiere a los daños causados a los particulares por la vulneración del Derecho de la Unión, caracterizados por la primacía y la eficacia directa, y que desde la STS de 17 de septiembre de 2010 (rec. 373/2006) se define como la «cláusula de cierre del sistema que regula las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales», al garantizar la plena eficacia del ordenamiento comunitario y la tutela judicial efectiva de los particulares, al ver reparados los perjuicios que les causa la infracción o incumplimiento del Derecho de la Unión por parte de las autoridades nacionales.

2.2. Las leyes declaradas inconstitucionales

La STS de 29 de febrero de 2000 (rec. 49/1998) aborda por vez primera la responsabilidad fundada en la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal: concretamente el art. 38.2. de la Ley 5/90 de 29 de junio, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que estableció el gravamen complementario sobre la tasa fiscal de los juegos de suerte, envite o azar. La sentencia señala que «la acción de responsabilidad ejercitada es ajena al ámbito de la cosa juzgada» y que la exigencia de responsabilidad no altera el contenido del acto administrativo determinante de la liquidación, que «sigue manteniendo todos sus efectos», entendiéndose que la aplicación de la Ley inconstitucional así declarada por el TC determina la antijuridicidad del propio acto administrativo; y ello a pesar de que en el caso enjuiciado había existido un pronunciamiento previo con eficacia de cosa juzgada desestimatorio de la pretensión de anulación de la liquidación, considerando la Sala que con ello «el perjuicio causado quedó consolidado al no ser posible la neutralización de los efectos del acto administrativo fundado en la Ley inconstitucional mediante la anulación del mismo en vía contencioso administrativa, no obstante la constancia de la sociedad interesada en mantener la impugnación contra el acto que consideraba inconstitucional».

La STS de 13 de junio de 2000 (rec. 567/1998), resolutoria del recurso contencioso-administrativo 49/1998, reconoció por vez primera el derecho de los contribuyentes que habían ingresado en Hacienda las cuotas

correspondientes al pago del gravamen complementario de máquinas tipo B, en cumplimiento del art. 38.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, sobre medidas en materia, presupuestaria, financiera y tributaria, a ser indemnizados por la Administración del Estado, señalándose en la sentencia que “el Poder Legislativo no está exento de sometimiento a la Constitución y sus actos –leyes– quedan bajo el imperio de tal Norma Suprema. En los casos donde la ley vulnere la Constitución, evidentemente el poder legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento, y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar. Por tanto, la responsabilidad del Estado legislador puede tener, asimismo, su segundo origen en la inconstitucionalidad de la Ley”, así como la STS de 15 de julio de 2000 (recurso 736/1997).

Una cuestión semejante en su planteamiento y en sus efectos se suscitó con ocasión de diversas reclamaciones de indemnización por los perjuicios causados a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía como consecuencia del pase a segunda actividad en virtud de la Disposición Adicional 20ª de la Ley 37/1998, de 28 de diciembre, que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 234/1999, de 16 de diciembre, al resolver una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJ del País Vasco.

El TS, en diversas sentencias que trataron la cuestión, concluye que el daño alegado cumplía los requisitos legales para ser susceptible de indemnización, sin que existiera para el recurrente el deber jurídico de soportar ese perjuicio, ya que el mismo «lo produjo una Ley posteriormente declarada inconstitucional», sosteniendo que el hecho de no haber recurrido en su momento el acto administrativo no impide formular después una reclamación por responsabilidad patrimonial. Se dice que la interpretación contraria supondría imponer a los particulares la carga de impugnar, en vía administrativa, primero, y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, después, todos los actos dictados en aplicación de la Ley, y que el deber de soportar los daños y perjuicios padecidos por la Ley inconstitucional no puede tampoco deducirse del transcurso de los plazos de prescripción establecidos para el ejercicio de las acciones encaminadas a lograr la nulidad del acto administrativo.

El Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la

Ocupabilidad, suprimió la obligación de pago de los salarios de tramitación en los supuestos de despido improcedente en que el empresario opta por la extinción de la relación laboral, siendo declarado inconstitucional y nulo por la STC 68/2007, de 28 de marzo.

Una cuestión muy importante es que la jurisprudencia ha distinguido entre la exigencia de responsabilidad, por una parte, y la validez y eficacia del acto administrativo, por otra. Es decir, que cabe exigir la primera sin cuestionar la segunda. El reconocimiento de la responsabilidad ni afecta ni modifica el acto administrativo, cuya validez y eficacia no se cuestionan, tesis verdaderamente muy discutible. (Voto particular a la STS de 13 de noviembre de 2006 (rec. 55/2005).

En el sentido justamente opuesto, la anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de los actos o disposiciones administrativas no supone por sí misma la existencia de responsabilidad de acuerdo con una doctrina que comenzó en las leyes administrativas de los años cincuenta del pasado siglo y que se concretó más tarde en el citado artículo 142.3 de la Ley 30/1992, y ahora en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

2.3. Las Leyes que afectan a derechos e intereses legítimos

Los primeros pronunciamientos, anteriores a la entrada en vigor de la Constitución, que pueden agruparse en un determinado período de latencia de la doctrina de la responsabilidad del Estado legislador, se refirieron a la aplicación de disposiciones legislativas, contenidos en las sentencias de 22 de mayo de 1970, 1 de febrero y 12 de noviembre de 1971, 30 de septiembre de 1972 y 29 de enero de 1974, relativas a las medidas adoptadas respecto de las compañías aseguradoras de accidentes de trabajo en cumplimiento de lo dispuesto por el texto refundido de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, tuvieron como fundamento el deber de reparación que deriva del ejercicio de la potestad expropiatoria. La expansión de la cláusula del art. 1 LEF condujo, de manera inevitable, a fundamentar en ella las singularidades o modalidades por razón del rango de la norma que producía la lesión.

Tras ese periodo anterior a la entrada en vigor de la Constitución, que se centró en la potestad expropiatoria, los primeros pronunciamientos del TS que examinan la responsabilidad derivada de la promulgación de

Leyes recaen con ocasión de determinadas expresiones del Tribunal Constitucional contenidas en las sentencias 108/1986, de 29 de junio, 99/1987, 11 de junio, y 70/1988, de 19 de abril, al enjuiciar la constitucionalidad de las normas relacionadas con la reducción de la edad de jubilación de jueces y magistrados y funcionarios públicos. Basando la desestimación en la doctrina de las expectativas –hoy día en trance de franca revisión– se sostenía que no existe un derecho adquirido a que se mantenga una determinada edad de jubilación como derecho actual consolidado, con la consecuencia de que esa privación no es expropiatoria, ni generadora de responsabilidad pero, sin embargo, añadiendo que si bien la modificación legal no es disconforme con la Constitución, sí origina una frustración de las expectativas existentes y, en determinados casos, perjuicios económicos que «pueden merecer algún género de compensación». Esta expresión muy repetida de la sentencia va a ser considerada como la tercera causa de responsabilidad causada por las leyes.

Sin embargo, pese a que el TS aludió a las referencias contenidas en la doctrina constitucional mencionada, que la mencionada sentencia condensaba en relación con lo que se ha venido reconociendo como tercer supuesto, en otras sentencias no se justificó la admisión del derecho a indemnización, como revelan la sentencia de 10 de junio de 1988 –relativa a la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1978–, la sentencia de 11 de octubre de 1991 (rec. 85/1987) –Pedro Domecq, S.A. – o la de 30 de noviembre de 1992 (rec. 46/1989) –anticipación de la edad de jubilación de funcionarios–.

La STS de 11 de octubre de 1991 se dictó con ocasión de la promulgación de varias Leyes (la Ley de 30 de noviembre de 1979, la Ley de 26 de diciembre de 1981, el Real Decreto-ley de 29 de diciembre de 1982 y la Ley de 11 de noviembre de 1988), que le habrían producido perjuicios por diversas medidas tributarias en relación con el impuesto especial de determinadas bebidas alcohólicas, prohibiéndose la publicidad de dichas bebidas y añadiéndose nuevas restricciones en materia de publicidad de bebidas que rebasasen determinada graduación alcohólica.

La peculiaridad de esa sentencia es su intento de sistematizar con arreglo a un principio diversos supuestos de responsabilidad y/o expropiación que derivan directamente de una ley: medidas legislativas de carácter expropiatorio; Leyes declaradas inconstitucionales y producción de perjuicios graves que «merezcán algún tipo de compensación». Sin embargo, para

el caso concreto acaba negando que exista ningún derecho al resarcimiento, al no poderse encuadrar el supuesto en ninguno de los anteriores. La sentencia concluye declarando que «se ha dado entrada a esta tercera vía de indemnización por los actos del Estado-legislador cuando “merezcán algún género de compensación” de los perjuicios económicos –graves y ciertos– que irroge al particular una ley constitucional y no expropiatoria», que se basaría en los arts. 9 CE y 40 LRJAE, con la particularidad de que esta tercera vía no alcanzaría a las Leyes de naturaleza tributaria, ya que «si su exacción fuera indemnizable dejarían de ser tributos».

Elaboradas esas distinciones, cuya dificultad delimitadora llega hasta nosotros, la STS de 5 de marzo de 1993 sí que reconoce el derecho a la reparación del daño en el supuesto de la eliminación de la exención arancelaria de cupos de pesca a consecuencia de la entrada de España en la Comunidad Europea, lo que supuso para el Tribunal Supremo que se habían quebrantado los principios de buena fe y confianza legítima, dado que la Administración había desarrollado inmediatamente antes de esa fecha una acción de fomento lesionando anteriores derechos adquiridos, calificando la actuación administrativa como una auténtica actuación expropiatoria merecedora de compensación conforme a lo dispuesto en el art. 33 CE (STS de 27 de junio de 1994, rec. 300/1988).

Otro supuesto de reconocimiento de un daño indemnizable, se encuentra en el caso de la Ley balear de declaración de Determinados Espacios como Área Natural de Especial Interés. La STS de 17 de febrero de 1998 (rec. 327/1993) señala que no puede descartarse la existencia de responsabilidad aun tratándose de actos legislativos, todo ello a raíz del planteamiento por el TSJ de Baleares de una cuestión de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 28/1997, de 13 de febrero, que reconoce que, no obstante el silencio de la Ley sobre la procedencia de una indemnización, ello no significa que se vulnere el art. 33.3 CE, sino que este extremo se someterá al régimen jurídico vigente de la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos «que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos».

Las SSTs de 8 de octubre de 2008 y 9 de octubre del mismo año, en los casos Texaco y Shell, acordaron la indemnización por los daños causados a los recurrentes como consecuencia de la aplicación de la Ley canaria

5/1986, de 28 de julio, por la que se estableció el Impuesto Especial de dicha Comunidad Autónoma sobre Combustibles Derivados del Petróleo, toda vez que se estableció un tributo sin considerar las posibles situaciones jurídicas individualizadas preexistentes; en particular en lo relativo al combustible ya adquirido en la refinería, en un supuesto de constatación de unos hechos anteriores afectados bajo la confianza en la antigua norma, que tuvo que venderse a precios más bajos con motivo de la introducción del nuevo régimen.

Es más, la jurisprudencia más reciente se refiere de forma muy acertada a un «núcleo indisponible» para el legislador, de suerte que la ausencia de regulación legal no enerva el derecho a exigir responsabilidad por los daños ocasionados por los poderes públicos [SSTS de 26 y 27 de noviembre de 2009 (rec. 585/2008 y 603/2007), y 30 de noviembre de 2010 (rec. 824/2009)], acotando una serie de supuestos en que procede la mencionada declaración, que como se ha visto, son un cierto cajón de sastre de unas intervenciones de la ley con efectos económicos indemnizables.

El artículo 139.2 de la Ley 30/1992, abordó la cuestión de los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria –en estos se suponía que procedía abrir la pieza de fijación de justiprecio– fijando una serie de condiciones, entre ellas la previsión en la correspondiente ley del mencionado derecho. Como ha señalado la doctrina se trata de un precepto de redacción equívoca, que se apoya en principios jurídicos discutibles y que, sobre todo, es probablemente inconstitucional, afirmación que cabe extender a la modificación del régimen jurídico producida en las reformas de las leyes administrativas de 2015. La Ley debería haber admitido al menos, redactada en forma positiva: a) el derecho a indemnización por los daños causados por los actos de aplicación de una ley que luego sea declarada inconstitucional (equivalente al mal funcionamiento del servicio o, si se prefiere, a la indemnización por ilegalidad del acto administrativo); y b) asimismo el derecho a indemnización por aplicación de leyes cuyos efectos dañosos rompan el principio de igualdad de cargas ante la Ley (por ejemplo, si por consecuencia de directivas comunitarias europeas se ordena por ley que se arranquen una parte de los viñedos españoles)». ⁹

⁹ GARRIDO FALLA, F.: “La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la nueva Ley 30/1992, y en la sentencia del Tribunal supremo de 30 de noviembre de 1992”. *REDA*, nº 77, 1993, pp. 125 y ss. 11 25 de febrero de 2011 (rec. 4.367/2006)].

En el ámbito urbanístico se requiere la afección por la norma de derechos consolidados para que sea procedente el derecho a una indemnización por el cambio de planeamiento por acto legislativo. La modificación del planeamiento solo genera responsabilidad patrimonial de la Administración cuando se produce minoración del aprovechamiento urbanístico patrimonializado. El requisito fundamental para que prospere la pretensión resarcitoria es que el particular no tenga el deber jurídico de soportar la lesión producida por la aplicación de la Ley. La jurisprudencia subraya que «existe ese deber jurídico de soportar el daño cuando la medida de la Administración constituye una carga de carácter general que todos los administrados incluidos en el ámbito de dicha medida están obligados a cumplir sin indemnización».

En ese mismo contexto, en la STS de 2 de junio de 2010 (rec. 588/2008), la Sala, en primer lugar, descarta que la condición o presupuesto que impone el inciso final del art. 139.3 de la Ley 30/1992, cuando señala que «(...) cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos», resulte de aplicación a los supuestos de acciones de responsabilidad patrimonial sustentadas en el perjuicio irrogado por la aplicación de una ley inconstitucional al concluir que ello «(...) supondría tanto como supeditar la reparación del hipotético perjuicio derivado de la inconstitucionalidad de la ley aplicada, a una previsión que en sí misma es absurda e incluso imposible: la del propio legislador de prever que la ley que aprueba puede ser contraria a la Constitución y de que por ello, por si lo fuera, ha de plantearse si incluye o no en ella una decisión como la reflejada en aquel inciso final» (FD 4º, párrafo cuarto) y considera que tal conclusión es la que está presente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, citando a continuación las sentencias 29 de febrero, 13 de junio y 19 de diciembre de 2000. 32 Vid., entre otras, las SSTs de 23 de julio de 2010, de 24 de febrero de 2010, de 29 de septiembre de 2009 y de 17 de junio de 2009 (rec. 154/2008, 1.863/2008, 5.734/2004 y 944/2005, de forma respectiva).

La última sentencia citada trata sobre una Ley de ordenación territorial autonómica que no contenía una previsión indemnizatoria para la desclasificación de terrenos. Conforme a su FJ 6º: «La privación mediante acto legislativo de derechos de esta naturaleza urbanística debe acomodarse al grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva al propietario, mediante la escalonada incorporación de derechos derivados de la ordenación

urbanística al patrimonio del propietario, tales como el derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, o el derecho a edificar y a la edificación. De manera que solo cuando los deberes del propietario en el proceso urbanizador han sido cumplidos puede decirse que se han incorporado a su patrimonio los contenidos que la norma, de modo artificial, añade a su derecho inicial, toda vez que solo en tal caso ha contribuido a que dicho ejercicio sea posible». De nuevo aparece el criterio de la consolidación del derecho frente a la expectativa, en los mismos términos de ambigüedad y vaguedad que se pusieron de manifiesto al analizar el principio de confianza legítima.

Precisamente el TS viene manteniendo que la quiebra del principio de confianza legítima constituye «el eje sobre el que gira el examen de las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar si hay o no justificación para soportar el daño causado ilícitamente». Dicho principio no opera en el ámbito urbanístico cuando ha existido un retraso imputable al propietario del suelo en la realización de actuaciones de ejecución urbanística, y es que no basta la materialización de un instrumento idóneo que permita conocer cuál es el aprovechamiento del propietario, sino que éste último ha de cumplir los deberes impuestos por el propio planeamiento. –STS de 25 de junio de 2003 (rec. 6.574/2000).

Por eso, allí se reconoce un derecho a indemnización por la lesión sufrida como consecuencia de las limitaciones de edificabilidad impuestas por la Administración para la protección del Patrimonio Histórico Artístico en la construcción de un edificio respecto del que se había obtenido licencia de obras para edificar viviendas y garajes, debiendo excluirse estos últimos para respetar los restos del anfiteatro que habían sido localizados.

La dinámica del principio de responsabilidad como consecuencia de actuaciones que luego llamaremos normativas se contempla en la STS 12 de diciembre de 2007 (rec. 2.911/2005), sobre indemnización compensatoria al no poder restituirse una finca entregada a cambio de conseguir una reclasificación de suelo; contraprestación que se frustró al no ser posible ejecutar una sentencia en sus propios términos por imposibilidad legal una vez desclasificado el suelo, declarado urbanizable en dicha sentencia, por una Ley aprobada en la Asamblea de la Comunidad de Madrid. STS de 16 de diciembre de 2008 (rec. 453/2006). 36 SSTs de 23 de marzo de 2009 (rec. 412/2006) y 24 de febrero de 1994 (rec. 9.267/90).

Otra cuestión es la relativa a los efectos de una declaración de inconstitucionalidad en relación con tal es el tema de los efectos de las SSTC que declaran la inconstitucionalidad de una Ley, debido al inconveniente que puede suponer para el ejercicio de la acción de responsabilidad lo previsto en los arts. 161.1.a), inciso final, de la Constitución, y 40.1, inciso final, de la LOTC, que establecen algunos límites a la eficacia *ex tunc* de las declaraciones de inconstitucionalidad.

El artículo 40.1 LOTC determina el alcance de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad en desarrollo del art. 161.1.a) CE. Pero esta idea ha sido aplicada, y ampliada, por el Tribunal Constitucional, que declara en la sentencia 22/1996, de 18 de marzo, que «han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta sentencia, no solo aquellas situaciones que hayan sido definitivamente decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada (artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 C.E.) todas aquellas otras que no hubieran sido impugnadas en la fecha de la publicación de esta sentencia, es decir, tanto los pagos ya efectuados de cuotas no recurridas como las devengadas y aun no pagadas que no estén pendientes de reclamación o recurso administrativo o judicial interpuesto dentro del plazo antes de dicha fecha».

Por otro lado, en cuanto a la diferencia entre responsabilidad y validez de los actos administrativos dictados a su amparo, la STS de 2 de junio de 2010 (rec. 588/2008) reconoce una indemnización por los perjuicios irrogados por la aplicación de la Ley declarada inconstitucional, sosteniendo que la declaración de inconstitucionalidad deja incólume y no menoscaba el valor de cosa juzgada de la sentencia firme cuya razón de decidir y cuyo pronunciamiento se sustentó en la aplicación de la norma luego declarada contraria a la Constitución. Sin embargo y a pesar de dicha afirmación, lo ordenado en los arts. 161.1.a) CE y 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no impide, a juicio del Tribunal Supremo, el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial, no existiendo identidad, en el supuesto enjuiciado, entre los bienes jurídicos cuya protección se demanda: en el proceso fenecido lo era el derecho o derechos derivados de una concreta situación o relación jurídica y en el nuevo proceso lo es el de ser

indemnizado por los daños ocasionados en su patrimonio por un tercero que no tenía el deber de soportar.

En cuanto a los efectos de esta escisión entre invalidez de la ley, mantenimiento del acto firme y responsabilidad, la STS de 13 de junio de 2000 señala que el hecho de que los contribuyentes no impugnen en su momento las liquidaciones tributarias y que las mismas, por tanto, devengan firmes, no priva de antijuridicidad al daño producido, de suerte que el resarcimiento de los perjuicios causados por la actividad legislativa inconstitucional puede obtenerse mediante la reclamación en el plazo de un año a computar desde la publicación de la sentencia, en aplicación de la teoría de la *actio nata*. Un argumento de justicia material justificaba que el particular no tenga que soportar la carga de agotar todas las instancias (administrativas y judiciales) para promover el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

En la cuestión de la interrelación de los efectos de una declaración de inconstitucionalidad con la validez o nulidad de los actos dictados a su amparo y la acción de responsabilidad, la STS de 15 de julio de 2000 (rec. 736/1997) se planteó el posible tratamiento diferenciado entre quienes habían impugnado los actos de liquidación tributaria antes de la anulación del gravamen inconstitucional, obteniendo sentencia firme que los declaraba conformes a Derecho, y aquellos otros particulares que reaccionaron una vez declarada la inconstitucionalidad, bien por la vía de la revisión de oficio, bien mediante la reclamación de responsabilidad patrimonial, o por ambas a la vez, acumulada o sucesivamente. Mientras que los primeros quedaban abocados a entablar una acción de reclamación de responsabilidad patrimonial dentro del plazo fijado por la Ley, a los segundos se les reconocía el derecho a solicitar en cualquier momento la revisión del acto nulo de pleno derecho por inconstitucional, así como a exigir, simultánea, sucesiva o alternativamente, responsabilidad patrimonial.

La STS de 3 de noviembre de 2006 (rec. 278/2005), que se ajustó más correctamente a la esencia de la nulidad del acto administrativo, no exigiendo la rigidez del plazo de un año con el doble argumento de que la declaración de nulidad corresponde a la Administración de oficio y los ciudadanos están amparados por el principio de confianza legítima.

Por último, la STS de 11 de diciembre de 2009 (rec. 572/2007) vuelve a proclamar el plazo de prescripción de un año a partir de la fecha de publicación de la sentencia, señalando que, en el supuesto de haberse instado la revisión de oficio de los actos, el ejercicio de esa acción sirve para interrumpir el plazo de la reclamación de responsabilidad patrimonial, siempre que la revisión se haya hecho valer dentro del plazo de un año que contempla el art. 142.5 LPC, poniéndose de manifiesto en todas estas resoluciones la ausencia de una doctrina específica y clara sobre la separación entre la teoría de la validez de los actos administrativos y la acción de responsabilidad patrimonial.

III. LA RESPONSABILIDAD POR HECHO O ACTO Y LA RESPONSABILIDAD NORMATIVA.-LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LIMITACIÓN DE DERECHOS: LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 106.2 DE LA CONSTITUCIÓN

La responsabilidad patrimonial de la Administración o si se prefiere del Estado no se define como tal en las normas aplicables. No hay una definición de lo que se entiende por responsabilidad o, si se prefiere, por acto, hecho o actuación responsables. Hay una serie de casos que se refieren sin duda a supuestos de acción y lesión simples, en que los perfiles de la normativa se aproximan a la de la responsabilidad extracontractual, mientras que en otros supuestos –básicamente, los casos de afectación a bienes y derechos por una norma, sean intencionales o incidentales– la cuestión no es tan sencilla.

La afectación a derechos e intereses es una referencia muy amplia, que teóricamente cuestiona la tradicional distinción entre afectación dirigida a tal fin y afectación incidental, pues si se utiliza un concepto extensivo la distinción se hace difícil, pues puede darse el caso de una intervención en los derechos e intereses –por ejemplo en la regulación– donde se busque de propósito la limitación –se legisla precisamente para ello– y, sin embargo, se trate de supuestos típicos de responsabilidad, por no encajar en la naturaleza esencialmente procedimental de la expropiación.

Esto lleva a la conclusión de que la rigidez de la institución expropiatoria, en cuanto destinada a la privación singular de un bien o derecho, al margen de que la acción de lesión del patrimonio sea directa o incidental, carece de la capacidad de adaptación de la figura de la responsabilidad a los

grupos de casos de mayor relevancia en la actividad diaria del ciudadano, que son los relativos a la intervención normativa o ejecutiva sobre los derechos e intereses.

Llamamos capacidad de adaptación a una mayor flexibilidad conceptual del sistema de responsabilidad, de eficacia ex post innegable, a diferencia de la intervención en la propiedad o en los derechos de carácter expropiatorio, en que la utilidad pública constituye un límite propio, como ya hemos visto, vinculada con el uso público. De este modo, la expropiación sería un procedimiento formal dirigido ex ante a la privación, donde la idea de la utilidad o el uso público, declarados previa y formalmente, es determinante, y que se caracterizaría por la rigidez de su sistema de etapas –al margen de la completa subversión del sistema por la expropiación urgente–¹⁰.

Esta conclusión lleva a poder mantener la dificultad de articular el procedimiento expropiatorio en los casos de la norma *expropiadora* de derechos, mediante la apertura de la pieza de justiprecio, tesis relevante y con fundamento¹¹ pero que ignora la mayor apertura de la cláusula de responsabilidad, más apropiada para operaciones de carácter normativo, legal o reglamentario, entre ellas, y como las más importantes, las siguientes: la redefinición del contenido de un derecho realizada con carácter general, las grandes operaciones de demanialización y las alteraciones del entorno legal de los sectores regulados.

Estos serían supuestos absolutamente novedosos derivados de una acción pública en la economía muy importante, donde se situarían los casos del Derecho Alemán de *Aufopferungsanspruch*, o pretensión por sacrificio particular de bienes de contenido no patrimonial, *el Enteignender Eingriff*, o pretensión por sacrificio particular por menoscabo de la propiedad, a lo que cabe sumar la *Enteignungsgleicher Eingriff*, pretensión por actos o conductas no culposas contrarias a Derecho. Junto a ellos se situarían los casos más típicos –podríamos decir que clásicos– de la responsabilidad, por acto o actuación ilegal, por culpa o por riesgo –esta última referida en el Derecho Alemán como *Gefährdungshaftung*.

¹⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad de las Administraciones Públicas*. Civitas, 2016, pp. 177 y ss.

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. Civitas, 2015, pp. 414 y ss.

El artículo 106 de la Constitución se refiere a los conceptos básicos de la institución: indemnización y funcionamiento de los servicios públicos, a diferencia de la garantía expropiatoria, que viene delimitada por la utilidad pública. Es decir, no sería una indebida extensión de la responsabilidad como medio de resarcimiento y restitución, pues la definición del artículo 106 de la Constitución permite encajar los nuevos grupos de casos en su sistemática y su orden particular, con todos los requisitos exigidos a los que ya hemos hecho referencia.¹² Esto conlleva el que se integren en la responsabilidad patrimonial un conjunto de afecciones a los patrimonios, con motivo de la sofisticación del entorno regulatorio, de los numerosos casos de contratos normados y de la radical modificación del concepto de servicio público de interés general.

En ese planteamiento, estos supuestos quedarían excluidos de la fórmula expropiatoria. La expropiación no abarcaría más que aquellas privaciones a las que se ha aplicado de forma reiterada en la historia de la institución, en aquellos casos en que la privación de bienes o derechos se vincula a la utilidad pública legalmente declarada, requisito que está sometido a la apreciación de los Tribunales y cuya importancia no puede obviarse. Sin utilidad pública, entendida como uso público, no cabe hablar de expropiación. Por el contrario, la acción de la que derivaría la responsabilidad no tendría como prolegómeno necesario una declaración formal de la utilidad pública, sino que derivaría de actos, actuaciones y omisiones derivados del cumplimiento de los fines de la acción de las Administraciones Públicas y a sus consecuencias, incluyéndose entre estos últimos las derivadas de la función de aprobar normas, y, entre ellas, normas con rango de ley.¹³

La mencionada delimitación es un paso necesario, pues bajo la categoría de responsabilidad y al amparo de la tesis de la objetividad y universalidad de la reparación, se ha ido consolidado un uso que, por poner un ejemplo, ha ido trasformando el principio de equilibrio económico y financiero de los contratos por medio de la inclusión de cláusulas de responsabilidad sin declaración de responsabilidad previa, como puede hoy día comprobarse en los contratos de concesión de las autopistas. Una especie

¹² GALLI, R.: *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. II, 2011, pp. 1393 y ss.

¹³ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Op. cit.*, pp. 360 y ss., admitiendo la responsabilidad en estos casos.

de responsabilidad patrimonial predeclarada, con pretexto en defectos de cálculo o de previsión de la Administración licitadora.

Volviendo a la vis atractiva del artículo 106 CE para asumir los casos clásicos de responsabilidad patrimonial de la Administración por acto o actuación material y también los supuestos de la que hemos llamado responsabilidad normativa, es también más sencillo integrar los supuestos, dentro de la última categoría, de los actos normativos que afectan a situaciones subjetivas ya constituidas en las que incide la acción administrativa, a una situación de interés legítimo, en la precisa expresión de la doctrina italiana.¹⁴ Para esta conclusión ha de entenderse que la mayor parte de los casos referidos como limitación o intervención de derechos no pueden ser tratados como expropiaciones. No existe declaración de utilidad pública ni de necesidad de ocupación, ni se siguen diversas etapas características de las expropiaciones, ni se fija un justiprecio. Ni siquiera sería asimilable al supuesto de la expropiación de urgencia, ya que en este caso se exigen esos requisitos en todo caso.

La responsabilidad por acto o actuación y la responsabilidad normativa serían los dos grandes bloques de la responsabilidad patrimonial, junto al de la responsabilidad por riesgo. En la primera se podrían reproducir todos los requisitos que hemos estudiado, en cuanto el origen de la responsabilidad, sea el acto ilegal o la culpa, responde estrictamente a la descripción material de la acción. Se dicta una resolución denegando una licencia de obras de forma contraria a las Leyes. O bien, existe un bache en la carretera hace tiempo y se produce un accidente, que se considera unido causalmente a la existencia del bache y, antes, al funcionamiento de la unidad dirigida a repararlo. O se produce una actuación médica con infracción de la *lex artis* y un daño derivado.

Estos casos se caracterizan, además de por ser los típicos de lo que se conoce como responsabilidad administrativa, por constituir ejemplos de lesión de bienes o derechos causada en el ejercicio de la función administrativa, si bien quepa la duda de la inclusión en este grupo de la responsabilidad por ejercicio de la potestad normativa, admisible de acuerdo con el contenido del Arrêt La Fleurette, de 14 de enero de 1934. Es el supuesto normal, en

¹⁴ GALLI, R.: *Corso di Diritto Administrativo*, vol. II, 2011, pp. 1393 y ss.

que la secuencia de requisitos de la responsabilidad puede examinarse en su totalidad y la singularidad del daño suele ser lo habitual.

La expansión de la responsabilidad a las normas y más tarde a las leyes, que en Francia derivó del citado fallo, exige una transformación del sentido de la misma, entendida tradicionalmente. La modificación sobre el requisito del nexo causal es evidente, puesto que no se habrá identificado desde el primer momento al dañado, como en los restantes casos de responsabilidad, debiendo efectuarse una interpretación previa de mayor peso jurídico que la que se limita a constatar un daño y derivarlo de la esfera de responsabilidad del Estado. Aquí se sitúan, como antes ya hemos referido, casos como la redefinición de los límites de un derecho realizada con carácter general y que suponga su desnaturalización, lo que se plantea muy frecuentemente en materia urbanística, aunque no solo en esa materia, las grandes operaciones de demanialización, y las alteraciones del entorno legal de los sectores regulados, en relación esta última con los servicios de interés general.

La citada extensión de casos, que se produce en el marco de la doctrina sobre la extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa en Francia, es coherente con la dicción del artículo 106.2 de la Constitución. Y ha de tenerse en cuenta que la norma constitucional no es una norma incompleta, ni que requiera ser desvirtuada para el esclarecimiento de su contenido y sobre todo de su garantía a los efectos del ciudadano. El artículo 106.2 de la Constitución es una norma de aplicación directa, como todas las normas constitucionales, no es una norma programática. Hay que partir de esa base, pues de otro modo se trasladaría a ese artículo una doctrina, sobre el derecho de configuración legal, que no es aplicable a una garantía como la incluida en el artículo 106.2 CE.

En el supuesto de responsabilidad por acto ilegal, es el propio acto el medio de causación del daño, lo que igualmente ha de tenerse en cuenta, pues en este caso el elemento que es más relevante es la contradicción del acto con el Derecho. No hay en este caso negligencia o infracción de los estándares, sino examen de la legalidad del acto, con arreglo a los criterios que ya hemos expuesto. Si analizamos la legalidad del acto como determinante de responsabilidad, no es un problema de culpa o negligencia.

En el caso de daños, personales o patrimoniales, causados con motivo de la intervención relevante de una Administración Pública, existe una inmediatez entre la acción o la omisión administrativa y la lesión que hace aparecer la justificación de forma más inmediata, más obvia, en cuanto la integración del agente en la organización y la atribución del servicio o del control sobre el servicio a la Administración aseguran tanto la existencia de responsabilidad patrimonial como la imputación. Es en esos casos la falta del servicio o la falta personal cualificada determinan en primer lugar la existencia de responsabilidad y su imputación a la Administración que tiene atribuida la competencia, en las dos vertientes de la imputación, la correspondiente a la imputación de primer nivel o imputación en sentido estricto, y de la imputación de segundo nivel, o relación de causalidad. Juegan en este caso un papel esencial los criterios o estándares de funcionamiento, como objetivación de la imputación de segundo nivel, al poder ser una causa excluyente de la relación de causalidad.

Como tercera categoría, estarían los supuestos de actuación lícita —que incluye entre sus casos la problemática de los efectos negativos de las obras públicas en el entorno— y responsabilidad por riesgo, donde no hay ilicitud ni hay culpa o actuación culpable, por lo que debe existir otro título de indemnización, que debidamente analizado puede consistir en el sacrificio especial/deber de soportar, pues también en el caso del riesgo existe una distribución de cargas que no pueden afectar a uno solo.

Existiría una cuarta categoría, la responsabilidad normativa. Para justificar su integración bajo el concepto de responsabilidad patrimonial, en ese caso hay que fijarse en el concepto de lesión, pues es evidente que la forma de producirse la lesión es en este caso muy singular, por la forma de actuación administrativa —creación o modificación de normas— y por el órgano que es competente para ello.

Es cierto que esta es una clasificación, en función de la causa de la lesión y que hay otras clasificaciones muy útiles. Partiendo de ese concepto de imputación se ha distinguido entre un criterio objetivo en sentido estricto, un criterio objetivo circunstancial y un criterio culposo.

Dentro de los primeros, se ha situado como casos de responsabilidad cuasiobjetiva las revocaciones de actos administrativos por razones de mera

oportunidad, STS de 23 de mayo de 1995; los actos que imponen limitaciones a un concreto sujeto sobre derechos patrimoniales preexistentes, STS de 18 de diciembre de 1996; los daños derivados de la ejecución subsidiaria de actos administrativos de gravamen cuando los mismos sean anulados posteriormente, STS de 30 de abril de 1997; y las vías de hecho, STS de 19 de diciembre de 1996.

Dentro del criterio objetivo circunstancial se incluyen supuestos en que la obligación de reparar el daño depende de una valoración relativa al funcionamiento del servicio, es decir, a supuestos en que no hay responsabilidad objetiva como tal, aludiéndose como parámetros al estándar de funcionamiento de los servicios públicos y el riesgo inherente a su funcionamiento. En ellos se sitúa precisamente la diferencia entre imputación de primer nivel, o imputación en sentido estricto, e imputación de segundo nivel, o relación causal, muchas veces confundidas a diferencia del anterior apartado, en relación con las actividades prestacionales, las actividades materiales de ejecución de los actos administrativos y a la inactividad de la Administración, bloque al que se añade el criterio culposo de imputación.¹⁵

La diferencia entre estos casos es tan evidente que parece deducirse de ella que la ambición de la explicación de una responsabilidad patrimonial como concepto unitario exige un mayor esfuerzo que la clásica teoría de la responsabilidad por agente especial, a lo que cabe añadir las responsabilidades por aprobación de normas, especialmente el caso de la Ley, que además se deben estudiar siempre en conexión con una cuestión en principio tratada de forma separada en los manuales, la teoría de las intervenciones y limitaciones de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, en cuanto a lo que podría llamarse su vertiente indemnizatoria.

En la responsabilidad normativa, en cuanto suponga intervención o limitación de derechos privados, no es preciso que la norma sea ilegal. Esta es una diferencia esencial con la responsabilidad por ilegalidad, que además requiere otras condiciones que no se aplican tampoco al este tipo de

¹⁵ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Tecnos, 2013, pp.634 y ss.

responsabilidad. Es una responsabilidad por acto lícito, es decir, por el ejercicio legítimo de una potestad, sea de la Administración o del Legislativo.¹⁶

Por otro lado, esta clase de responsabilidad, en cuanto interviene o limita derechos privados por medio de una disposición que así lo establece, no requiere de acto de ejecución, lo que igualmente la diferencia de la responsabilidad por acto, y tampoco se identifica con la responsabilidad por acto lícito a la que antes hemos hecho referencia, en la que tiene un papel preponderante la cuestión del deber de soportar. En este tipo de intervención lo relevante es la lesión entendida como causada directamente por la limitación normativa de los derechos e intereses legítimos, en cuanto tales, es decir, sin tener que alegarse la especialidad del sacrificio. Se trata de una forma de producción del daño, cualificada por la habilitación normativa que debe preceder a la actuación de la Administración. La particularidad consiste precisamente en esto, en que al margen de la ilegalidad de la norma, es la propia norma habilitante la que de una forma lícita causa una lesión de los derechos o intereses legítimos.¹⁷

En relación con las llamadas limitaciones, a las que se ha aludido en ambas clasificaciones, se ha sostenido que las mismas no son indemnizables, por lo que no serían un supuesto típico de responsabilidad. Pero este es un postulado que ha sido más afirmado que justificado, si se tiene en cuenta la correcta interpretación del artículo 106 de la Constitución.¹⁸

La norma constitucional se refiere a la responsabilidad por funcionamiento y en el mismo se incluyen formas de intervención, que deben estar siempre habilitadas por ley, y que suponen una restricción de las facultades típicas del derecho, sea el que sea, real u obligacional. Y en materia de lesiones o afecciones indemnizables puede observarse una evolución en paralelo a la ampliación de la responsabilidad de la Administración en una serie de fallos que, en la precisa expresión de Moreau, llevaron el sistema desde la responsabilidad excepcional por falta personal hasta la expansión del principio a múltiples facetas. –Arrêt Pelletier, Anguet, Blanco, Rohts-

¹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Op. cit.*, pp. 361 y ss.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. Civitas, 2015, pp. 417 y ss.

¹⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Op. cit.*, pp. 177 y ss.

child, Tommaso Greco, Couitiéas, de especial importancia en supuestos de carácter anormal y especial del perjuicio, y Ville de Belfort.

La incidencia dañosa en el patrimonio del administrado, en relación con la integridad y suficiencia de su derecho, real u obligacional, puede ser objeto de limitación por las vías que señala Vignocchi: prohibición total, prohibición bajo reserva de autorización, con límites, y permisión con reserva de prohibición. Por tanto, la limitación del derecho puede no ser una expropiación, en su sentido de privación de las facultades del derecho, pero si supone una incidencia de ese tipo que no sea tan claro que no es indemnizable, como declaración previa.

La doctrina, incluso aceptando el principio de no indemnizabilidad de las limitaciones, referidas a derechos personales, incluso a derechos públicos subjetivos ha tenido que matizar rápidamente esta tesis, aludiendo a la necesidad de conformación a la Constitución de las debidas limitaciones, refiriéndose a los principios de intervención menos lesiva, proporcionalidad y congruencia. Así lo reconoce en el ámbito europeo la STJE de 11 de mayo de 2003, al abordar los límites, traspasados los cuales la responsabilidad del Estado sería indudable.¹⁹ La existencia de limitaciones no puede catalogarse de una sola vez, para descartar sin son o no son indemnizables, pero en todo caso una prohibición de acceso a una actividad o una modificación unilateral relevante del régimen jurídico que la regula por potestad del propio Estado, genera de forma indudable y con arreglo al artículo 106.2 de la Constitución un deber de indemnizar a título de responsabilidad.

La reconstrucción del artículo 106.2 es inevitable a la luz de las diversas manifestaciones de lesión indemnizable, desde la perspectiva de su origen o causa, a las que hemos hecho ya referencia, donde, a una clásica figura de responsabilidad de las reguladas en los artículos 1902 del Código Civil se han añadido causas de lesión nuevas, en referencia a un concepto de patrimonio, donde el origen de la lesión es más abstracto, menos inmediato. Esta diferencia con la responsabilidad civil es típica de la figura de la responsabilidad, que tal y como está configurada en la Constitución, (i) tiene un lugar diferente al de la expropiación forzosa y la garantía expropiatoria

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. Civitas, 2015, pp. 115 y ss.

y (ii) asume un carácter cuasi universal en cuanto solamente exige la lesión y la conexión con el funcionamiento de los servicios públicos.

El rápido desarrollo de la responsabilidad normativa de las instituciones tiene una base firme en la referencia a la objetividad de la responsabilidad, es decir, a su desconexión con otra circunstancia que no sea la lesión y su vinculación con el funcionamiento de los servicios públicos, que es lo que dice el artículo 106 de la Constitución. Esta referencia es fundamental, porque los desarrollos legislativos y jurisprudenciales han de tener encaje, desde el punto de vista de la interpretación constitucional, con el mencionado artículo 106.2 en relación con el artículo 9.

Si bien la utilización de este término tiene que partir de que su uso más generalizado se encuentra en la normativa civil, puede indicarse que se trata de una responsabilidad por el hecho de existir la lesión, si bien los requisitos del cumplimiento de las condiciones de nexo causal y las relativas a la evaluación del daño como efectivo, directo e individualizable no se dispensan en absoluto. Las condiciones de objetivación se refieren a otros elementos de la responsabilidad, no a los mencionados, y admiten varios grados, es decir, no hay una oposición entre lo claramente objetivo y lo personal, entendiendo estos conceptos en la forma en que se hace en el Derecho Civil.²⁰

Naturalmente, esto no quiere decir que los requisitos exigidos para cada supuesto en que se puede apreciar el deber de resarcir la lesión sean en todo caso iguales. Como hemos visto a lo largo de estas páginas, esto no ha sido así. La diferencia en los supuestos de ilegalidad, incluida la inactividad, y los casos de incidencia de una norma en los derechos del ciudadano es evidente, como lo es la diferencia en la responsabilidad causada en el sistema prestacional de las Administraciones Públicas y el supuesto de la responsabilidad por aprobación de una norma reglamentaria que no sea ilegal. Todas estas clases se reconducen a un concepto unitario, inspirado en el artículo 106.2 de la Constitución.

²⁰ DE AHUMADA RAMOS, F.J.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Elementos estructurales: lesión de derechos y nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*. Thomson Aranzadi, 2009, pp. 68 y ss. MUÑOZ QUIJOSA, M.A.: "Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo". *RAP*, nº 187, pp. 77 y ss.

Este concepto unitario toma sus propios fundamentos de la responsabilidad civil. El deber de responder obedece a la misma idea estructural que el que surge del ilícito civil extracontractual. No hay una responsabilidad de la Administración que difiera en su esquema lógico al que rige en Derecho Civil. Este es un punto de vista que no puede dejarse de lado, pues la solidez del ordenamiento jurídico deriva de la aceptación de identidades categoriales, sin ninguna duda. No cabe duplicar los entes sin motivo.

Sin embargo, a diferencia del esquema propio del Derecho Civil y a pasar de opiniones sobre responsabilidad de la Administración dadas por expertos en ese derecho, en el origen de esta última no existe solamente un daño causado, en la expresión del artículo 1902 del Código Civil, sino una actuación administrativa, utilizando este concepto en sentido amplio. Lo que ocurre es que debido a la existencia de una Administración Pública, o del Estado en su conjunto, las formas de causación son muy variadas y diferentes, en función de la pluralidad de medios con los que actúa la Administración y también de la existencia de agentes de la misma.²¹

La responsabilidad derivada de la norma, en cuanto tal, no la derivada del cambio o alteración de la norma, que en ocasiones se confunden, tiene como razón de ser la lesión de posiciones jurídicas patrimoniales ya existentes. A ello se refieren las normas urbanísticas al hablar de vinculación singular o de responsabilidad del planeamiento. Una vinculación singular indemnizable es una manifestación de la responsabilidad normativa y es la propia de la legislación urbanística. El artículo 48.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, bajo un epígrafe que se titula expropiación y responsabilidad, establece la indemnización en el caso de las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa. Se refiere este precepto a un caso en que se reconoce que la introducción de una vinculación en las referidas condiciones determina inexorablemente la obligación de indemnizar, y ha de entenderse que a título de responsabilidad, pues a los supuestos de expropiación se refieren en los preceptos anteriores.

²¹ PANTALEÓN PRIETO, F.: “Los anteojos del civilista. Hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”. *Documentación Administrativa* n° 237-238, pp. 239 y ss, pp. 239 y ss.

No estamos hablando por tanto exclusivamente de construcciones doctrinales o jurisprudenciales, sino del reconocimiento en textos legales de la posibilidad de que una norma lícita puede atribuir responsabilidad a la Administración Pública en la que se emite en razón a su contenido incidente en situaciones jurídicas existentes y protegidas. La razón legal es la misma que señalábamos antes, al examinar las condiciones de la responsabilidad por hecho o acto lícito –pues únicamente cambia el que se trata ahora de una norma– podía generar responsabilidad aludiendo a la existencia de un sacrificio especial no incluíble en las cargas generales que un ciudadano debe admitir.²²

Esto obliga a considerar un nuevo aspecto de la objetivación de la responsabilidad, que se referiría no a las actuaciones de prestación material de las Administraciones Públicas –donde el estándar de funcionamiento o la negligencia plantearía un requisito semejante a la culpa y, para algunos autores, este criterio seguiría estando plenamente vigente– sino, fundamentalmente, a su función de intervención. Por tanto, existiría una diferencia estructural en los dos supuestos mencionados, referidos el primero a lo que hemos llamado lesión inmediata y directa, y el segundo a supuestos en que la norma, por su propia autoridad, incide en bienes o derechos del ciudadano, sin poder hablarse de una causalidad natural. En el supuesto de la responsabilidad derivada de una limitación nueva aprobada por una norma nos encontraríamos ante el segundo caso y en ella encontraría su plena justificación la referencia a la responsabilidad objetiva que parece establecer el artículo 106.2 de la Constitución.

Evidentemente, esto ensancharía los supuestos de lo indemnizable, en cuanto no haría falta constatar sino una reducción o eliminación del derecho previo a una acción o a una completa actividad, muy especialmente en los sectores que son objeto de una intensa regulación, habitualmente a través de la potestad reglamentaria. En estos casos se trataría de una intervención dirigida a garantizar el funcionamiento de determinados servicios o actividades, regulados en su totalidad en un conjunto, es decir, sometidos a un régimen jurídico que afecta al otorgamiento reglado de la autorización

²² MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes Administrativas. Manual y normas básicas*. Civitas, 2015, pp.383 y ss., refiriéndose a los supuestos de responsabilidad descartado el funcionamiento anormal.

previa y al desarrollo de la actividad autorizada, modo de intervención alternativo al caso de la asunción de la titularidad sobre la actividad o el servicio, típicos del servicio público clásico.

En estos supuestos no existe una intervención puntual o singular, sino la aprobación o la modificación de un régimen jurídico seccional, que afecta no a un servicio público clásico sino a una actividad económica, amparándose tal regulación en el interés general, calificado en bloque, de la mencionada actividad, como alternativa a la clásica publicatio del servicio, hoy técnica generalizada de intervención en la economía. Este régimen jurídico específico limita el derecho a la actividad de forma significativa, tanto en el derecho de acceso como en el derecho a la propia actividad y su rentabilización, y a todos esos aspectos se puede referir una responsabilidad no derivada de la ilicitud de la norma sino de su contenido lícito. En todas estas intervenciones se produce esa doble delimitación, de acceso y de desenvolvimiento de la actividad, a través de una serie de requisitos que exceden en mucho el régimen general de desarrollo de una actividad económica.²³

Es evidente que en estos casos no puede traerse del viejo régimen del servicio público el sistema de responsabilidad, pues en ese régimen ha existido previamente una publicatio, una atribución de la titularidad del servicio por una Administración Pública que confunde la actividad con la propia del Estado, de tal modo que la referencia a la limitación indemnizable deja de tener sentido. Si la tiene, sin embargo, cuando lo que se sitúa en su lugar son los servicios económicos de interés general. Es por esta razón por la que en materia de responsabilidad patrimonial existen varios supuestos de lesión indemnizable —que no de imputación, como ya hemos visto— por lo que la generalización de una regla única sobre el origen de la lesión es difícil.

Si en el caso de actuaciones prestacionales la conexión con el mal funcionamiento/funcionamiento anormal es menos forzada, en la regulación esta incide de una forma unilateral sobre derechos previos a algo, a llevar a cabo una actividad concreta, a gestionar una empresa, entendido este concepto en sentido amplio. No hay aquí —al margen de la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma— una prestación mal cumplida, sino una norma emanada de una Administración Pública —o de las Cámaras, en el

²³ LAGUNA DE PAZ, J.C.: *Derecho Administrativo Económico*. Civitas, 2016.

caso de la responsabilidad del Estado Legislador— en que no hay una relación o contacto entre la Administración y el ciudadano²⁴ sino una impersonal actividad de fijación de los límites de una actividad no prohibida y que se ampara en la libertad de empresa reconocida en la Constitución.

Naturalmente, este aspecto se refuerza en el supuesto de que existiesen unas limitaciones que fueran a su vez aumentadas o agravadas, una vez el afectado hubiese confiado en el régimen jurídico dispuesto para la actividad. Pero aquí ya habría un problema de cambio normativo, no de la propia limitación en sí, que resultaría difícil de deslindar, pues dependería de si existía una regulación previa o no. En el primer caso se produciría un fenómeno de sucesión de normas reguladoras del sector o de la actividad, mientras que en el segundo estaríamos ante una limitación nueva, que incidiría sobre una situación de libertad y que, por tanto, afectaría a derechos o intereses ya existentes. Si bien en el primer caso habría que tener en cuenta lo dicho en un capítulo anterior, en el segundo la cuestión de la responsabilidad se desplaza a una lesión de derechos e intereses por una norma conforme a Derecho, que es justamente el caso de las más recientes reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución contiene una remisión a la legislación, es cierto, pero de esa remisión legal no se deduce que la responsabilidad que regula no sea objetiva, al menos en alguno de los casos mencionados. De manera semejante al Derecho alemán, existen casos de responsabilidad sin acto ilícito en que resulta muy difícil negar el carácter objetivo de la responsabilidad, al no poder identificar un acto ilícito o una actuación en infracción del estándar de funcionamiento de la Administración Pública y entre ellas se encuentran los ya citados y con una relevancia muy singular respecto al tipo de responsabilidad que estamos examinando, las disposiciones con carácter compensatorio sobre el contenido y límites del derecho de propiedad, en paralelo a la tesis del sacrificio particular, pero no confundidas con estas últimas. (*Ausgleichspflichtige Inhalts, Schrankenbestimmungen*).

Sería este el lugar apropiado para el estudio de la responsabilidad objetiva, junto al caso de la responsabilidad por creación de situaciones de riesgo o peligrosas, donde existen tres principios que fundamentarían esa

²⁴ GALLI, R.: *Corso di Diritto Administrativo*, vol II, 2011, pp. 1393 y ss.

atribución, el principio de ventajas y desventajas compensables, el principio de dominio sobre el riesgo, en claro correlato de otro tipo de dominio de carácter jurídico, y el principio de la aceptación implícita de la creación de riesgos.

Estas dos manifestaciones de la responsabilidad patrimonial no dependen de la acción u omisión de un agente, aunque este haya formado parte de la serie de hechos y actos, sino que solamente exigen la acreditación de la lesión y, aquí sí, la imputación a una Administración Pública, entendida como vinculación con la organización administrativa. En estos dos casos la responsabilidad derivaría de un principio superior, recogido en la Constitución y no sometido a la tesis de la necesaria configuración por el legislador, pues su reconocimiento sería inmediato a partir del texto constitucional. No siendo susceptible de incluirse en la garantía expropiatoria del artículo 33, pues no ha existido expropiación en sentido formal, y este es el único sentido en que puede existir, el recurso a la cláusula del artículo 106.2 en estos casos no requiere de la adición de un desarrollo legislativo, sino que el derecho a ser indemnizado en estos supuestos provendría exclusivamente del texto constitucional.

Existiría entonces y conforme a lo dicho una responsabilidad objetiva en los citados supuestos, que en los casos de cambio normativo conllevaría también el examen de la responsabilidad por este cambio, en cuanto a la infracción de los propios principios que la jurisprudencia del Tribunal Supremo destaca. No se podría extender esta conclusión a todos los supuestos que en la doctrina alemana o española se han agrupado bajo ese concepto común, pues únicamente en estos supuestos de estricta objetivación de la obligación de compensar el daño con el propio patrimonio –definición auténtica de la responsabilidad de cualquier tipo– se dan las condiciones para que la lesión de bienes y derechos se deshaga del requisito del llamado reproche culpabilístico y asuma la obligación citada sin otro requisito que la existencia de la lesión y la imputación a la actuación impersonal de la Administración o personalizada del agente.

En estos casos, existiría una lesión objetivable, que afectaría a un status, derecho, libertad o interés legítimo, que se limitarían por medio del ejercicio de la potestad legislativa o reglamentaria, sin que sea precisa la mediación de otro acto para consolidar la pérdida o restricción del derecho o libertad. La legalidad de la medida de intervención, sin embargo, no

excluye la existencia de responsabilidad, pues el propio artículo 106.2 no excluye de estos supuestos los actos conformes a la ley, y en las Leyes 39/2015 y 40/2015 la referencia al deber de soportar no puede identificarse con la legalidad del acto. Estos supuestos serían precisamente aquellos “perjuicios económicos graves y ciertos, que irroque al particular una Ley constitucional y no expropiatoria”, que pueden merecer algún género de compensación. (SSTS de 15 de julio y 25 de septiembre de 1987), sobre la base del Fundamento Jurídico vigésimo segundo de la STC 108/1986, referencia en la que no puede advertirse la presencia de un deber de soportar, que quedaría en ese tipo de perjuicio grave absolutamente excluido.

Naturalmente, esta versión del artículo 106.2 CE es determinante de una nueva explicación sobre la teoría de las limitaciones de libertades y derechos, que se estudia actualmente de forma separada en los manuales de Derecho Administrativo, como si estuviese desligada de la responsabilidad, cuando, como hemos tratado de justificar, forma una parte esencial de la aplicación del citado artículo, junto con la llamada responsabilidad por riesgo o por creación de riesgo. Una lectura del artículo 106.2 que tiene que entender no aplicable la doctrina de la determinación de la responsabilidad en el marco de lo que establezca la ley, como se ha sostenido por autores que han entendido una referencia a un procedimiento como si fuera una referencia a la determinación de los supuestos de responsabilidad. En ese caso, de seguirse esa teoría, el artículo 106.2 en realidad no sería vinculante y la responsabilidad sería regulada por la Ley o el Reglamento.

En el caso de esos daños graves y ciertos es donde se plantea el problema de la objetivación en sentido estricto. En los demás casos, hay ilegalidad, inactividad contraria a derecho, daños incidentales derivados de una actuación lícita, negligencia o funcionamiento anormal. En el caso de la incidencia de la norma dictada conforme al procedimiento establecido no hay ninguno de esos factores de conexión con el elemento culpabilidad o negligencia. Hay una norma que causa un perjuicio grave a una persona, o a una clase identificable de personas y ese perjuicio es indemnizable por la aplicación directa del artículo 106.2 de la Constitución, precisamente en virtud de su contenido y en coherencia con la cláusula de Estado de Derecho.

Suponer por el contrario que existe siempre un deber de soportar en función de la presunción de legalidad del acto es confundir una presunción con

una certeza, la de causación de un daño sin más. El deber de soportar no puede ser utilizado como un concepto jurídico indeterminado, que se aplique en cuanto el ámbito subjetivo de aplicación de la norma afecta a varias personas. El deber de soportar no deriva de la existencia de múltiples perjudicados, ni del mutismo de la norma sobre la indemnización. De existir, en primer lugar ha de ser probado, y en segundo lugar, ser de aplicación al caso que se plantee. No hay un título genérico de habilitación al Estado para intervenir sin pagar que consista en una referencia indirecta al ejercicio sin límite de potestades soberanas, concepto que hoy día está completamente superado.

Replantear la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas sobre la interpretación del artículo 106.2 de la Constitución supone, como el lector habrá advertido, abrir el camino para discutir la tesis de la no indemnizabilidad de las limitaciones de status, derechos o libertades. Pero también obliga a desarrollar dominios enteros de la responsabilidad, como la responsabilidad por riesgo o las lesiones a bienes no patrimoniales, hoy día tan frecuentes, supuestos en que el valor explicativo de la fórmula abierta del artículo 106.2 CE es innegable.

En todo caso, la responsabilidad por ley o norma reglamentaria tiene elementos evidentes de objetivación, al subrayar el carácter mediato de la acción sobre el bien lesionado y la cobertura que otorga la presunción de legalidad y el correlativo deber de impugnar las disposiciones y resoluciones administrativas, cuestión que si bien ha sido tratada con frecuencia, no es todavía objeto de un tratamiento de conjunto. La relación entre el recurso contra el acto y la exigencia de responsabilidad por el daño causado por el acto, de mucha importancia para la resolución de los problemas que se plantean con frecuencia, es una cuestión que afecta al límite de los dominios de la ilegalidad y de la responsabilidad, a los que se refirió, en un supuesto de reconocimiento de la indemnización, la STS de 29 de febrero de 2000, distinguiendo entre anulación y declaración de responsabilidad.

Es también evidente que la Ley puede lesionar derechos e intereses legítimos en base a este apartado que estamos estudiando, de plena objetivación, sin que tenga que ser inconstitucional o ser declarada inconstitucional. Esto es evidente y lo es a pesar de la redacción del artículo 32 de la Ley 40/2015. La cláusula específica del apartado 3 del artículo 32 no deroga para esos casos la aplicación del apartado 1, es decir, este funciona en la norma

como cláusula general de responsabilidad. La responsabilidad del Estado legislador se estaría refiriendo a una causa singular, no a todos los casos. Y uno de esos casos sería el ya mencionado de perjuicios económicos graves y ciertos, que irroge al particular una Ley constitucional y no expropiatoria, que pueden merecer algún género de compensación. (SSTS de 15 de julio y 25 de septiembre de 1987).

Estos supuestos no son excluibles por una Ley, porque la garantía constitucional de artículo 106.2 los incluye. Y partiendo de la base del carácter formal del procedimiento expropiatorio, en cuanto sin la forma no existe tal expropiación, sería en sede de responsabilidad donde situar la respuesta a leyes expropiatorias que no hagan referencia a la indemnización o que la practiquen en la propia ley de forma taxativa y cerrada, o que, abordándola omitan el principio de proporcional equilibrio al que se refiere la doctrina, pues la garantía jurisdiccional es siempre exigible y esa garantía exige la posibilidad de que un órgano judicial examine la adecuación y suficiencia de la indemnización.²⁵

Existe una cierta tendencia a dividir el régimen jurídico de las limitaciones entre expropiación y responsabilidad, en buena parte acentuadas tras la referencia de las leyes de régimen jurídico y procedimiento a la ley expropiatoria. (Actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos). No obstante, la existencia de una expropiación en sentido técnico requiere de un procedimiento, como puso de manifiesto el Decreto-ley que expropió las acciones de Rumasa, donde el propio dictado de la norma contenía y reproducía el esquema de la Ley de Expropiación Forzosa, siendo este un caso muy singular en que la norma se ceñía a la idea y al procedimiento expropiatorio. De no existir ese uso de los trámites de la expropiación tal y como es definida con toda claridad en la legislación vigente, se trataría de un supuesto de responsabilidad, no de expropiación o figuras similares.

Por tanto, la vía que conduce a la limitación no puede ser calificada como expropiatoria. Ni hay declaración de expropiación –lo que en un procedimiento que hemos calificado como formal es imprescindible– ni hay

²⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Op. cit.*, pp. 82 y ss, recogiendo las críticas de García de Enterría a los argumentos del Tribunal Supremo sobre la admisibilidad de la indemnización en estos casos.

referencia a la utilidad pública o al interés social, ni se declara la necesidad de ocupación, ni se fija el justiprecio. Simplemente se redefine el contenido esencial de un derecho, suprimiendo algunas o todas las facultades que lo integran, sin añadir más, o en otros casos, se impide o dificulta una actividad, incluso en algún caso declarando su titularidad del Estado. En todos estos casos, no puede advertirse actividad expropiativa, precisamente por el carácter formal del procedimiento expropiatorio, aunque es evidente que se producen lesiones en derechos y libertades preexistentes, cubierta por la propia cláusula de garantía patrimonial del artículo 106.2 CE.

Esa conclusión deriva directamente de la interpretación del artículo 106.2. La referencia o remisión a la regulación por ley no puede invalidar el efecto de garantía de la norma. No se dice que la responsabilidad por funcionamiento, en el sentido que le hemos dado de causa de una lesión indemnizable, sea exigible en los términos de la norma legal, pues en ese caso el enunciado del artículo sería una simple norma de remisión, normas que tienen otra estructura. La forma de expresión del referido artículo 106.2 no es una fórmula de remisión, que faculta a la norma remitida a hacer efectiva la norma constitucional, sino que la citada norma remitida tiene que partir de la base de que tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, bajo la única condición constitucional de que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Este principio de interpretación de la responsabilidad patrimonial, incluso la que se pueda deducir de una ley, puede contribuir a contrarrestar una tendencia contraria a la de la responsabilidad objetiva, precisamente por los excesos de su inicial e incorrecta formulación, que excluye al Estado de responsabilidad aunque exista lesión, entendida como perjuicio antijurídico, alegando incluso razones pragmáticas de protección de las arcas del Estado. Esta nueva tendencia ha ido socavando el principio establecido en el artículo 106.2 de la Constitución, que no estaba solo, sino que venía a constitucionalizar lo que era una tendencia en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés hacia la extensión de los supuestos de lesión –o perjuicio antijurídico– causados, directa o indirectamente, por el Estado.

BIBLIOGRAFÍA:

- BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “El respeto a los derechos adquiridos”. *Documentación Administrativa*, nº 263-264, pp. 137 y ss.
- CASTILLO BLANCO, F.: *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- CASTILLO BLANCO, F.: “El principio de seguridad jurídica: especial referencia la certeza en la creación del derecho”. *Documentación Administrativa*, nº 263-264, 2002, pp. 21-72.
- CRAIG P.: *Administrative law*. Sweet and Maxwell, 2016.
- DE AHUMADA RAMOS, F. J.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Elementos estructurales: lesión de derechos y nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*. Thomson Aranzadi, 2009, pp. 68 y ss.
- GALLI, R.: *Corso di Diritto Administativo*, vol. II, 2011.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Tecnos, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. Civitas, 2015.
- GARRIDO FALLA, F.: “La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la nueva Ley 30/1992, y en la sentencia del Tribunal supremo de 30 de noviembre de 1992”. *REDA*, nº 77, 1993, pp. 125 y ss.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad de las Administraciones Públicas*. Civitas, 2016.
- LAGUNA DE PAZ, J. C.: *Derecho Administrativo Económico*. Civitas, 2016.
- LÓPEZ MENUDO, F. J.: *El principio de irretroactividad de las normas jurídico-administrativas*. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1982.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes Administrativas. Manual y normas básicas*. Civitas, 2015.
- MUÑOZ QUIJOSA, M. A.: “Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo”. *RAP*, nº 187, pp. 77 y ss.
- PANTALEÓN PRIETO, F.: “Los anteojos del civilista. Hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”. *Documentación Administrativa* nº 237-238, pp. 239 y ss.
- RUIZ LÓPEZ, M. A.: *Retrospectiva y alcance actual de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador*. Disponible en: <http://portal.uned.es/>.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
III

Las Cortes Generales controlan

RELACIONES DEL GOBIERNO CON LAS CORTES GENERALES: CONTROL Y RESPONSABILIDAD

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR
Letrado de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Administrativo de la UCM

RESUMEN

El trabajo pretende analizar el contenido del Título V de la Constitución de 1978, relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. El estudio se realiza no tanto desde la perspectiva de su interpretación jurídica, sino desde la óptica preferente de la utilización práctica de las técnicas de control y responsabilidad política, examinando los usos desviados o inapropiados de las mismas que el autor ha podido constatar en su experiencia parlamentaria.

Palabras Clave: Gobierno; Parlamento; control; responsabilidad; preguntas; comisiones de investigación; cuestión de confianza; moción de censura.

ABSTRACT

The work aims to analyse the content of Title V of the Spanish Constitution of 1978 pertaining to the relationship between the Government and the General Courts. The study does not focus per se on a legal interpretation, but rather centres its attention on the practical use of techniques for political control and responsibility, examining improper and inappropriate uses which the author has been able to verify first hand through parliamentary experience.

Keywords: Government; Parliament; control; responsibility; questions; commissions of inquiry; vote of confidence; no-confidence motion.

SUMARIO: I. EL MODELO CONSTITUCIONAL. II. LA PRÁCTICA DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL. 1. Las solicitudes de información. 2. Las preguntas e interpelaciones. 3. Otras técnicas de control: proposiciones no de ley, comparecencia y comisiones de investigación.

III. NECESIDAD DE UN REPLANTEAMIENTO. IV. LAS TÉCNICAS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA. 1. *La responsabilidad solidaria del Gobierno*. 2. *La cuestión de confianza*. 3. *La moción de censura*. V. EL *BACK-GROUND* DEL CONTROL Y DE LA RESPONSABILIDAD.

I. EL MODELO CONSTITUCIONAL

La regulación que el Título V de la CE hizo, en 1978, de las relaciones entre el Gobierno y las Cámaras parlamentarias ofrece muy escasas sorpresas. Se acomoda al modelo más clásico de sistema parlamentario, añadiendo quizá una cierta ambición de sujetar férreamente al Gobierno a los dictados de la representación popular, sin duda como reacción al papel rígidamente subordinado que ésta tenía en el anterior régimen autoritario. En la panoplia de instrumentos de control y de responsabilidad que se prevén faltan realmente muy pocos de los que cabe imaginar: en el ámbito del control, se prevén el derecho de información y ayuda (artículo 109), la presencia en las Cámaras de los miembros del Gobierno (art. 110), las interpelaciones y las preguntas (artículo 111); y en el de la responsabilidad, la cuestión de confianza (artículo 112) y la moción de censura (artículo 113).

El contenido del Título V se completa con la regulación del poder de disolución de las Cámaras (artículo 115), que constituye el contrapeso de las técnicas de control y responsabilidad antes mencionadas, reforzado por el carácter constructivo de la moción de censura, y con el régimen de los estados excepcionales previsto en el artículo 116. Al no tratarse de instrumentos de control y responsabilidad, en sentido estricto, no serán objeto de esta colaboración.

Unas breves precisiones sobre el contenido de esta colaboración. Desde el punto de vista de la interpretación jurídica, los artículos 108 a 113 de la CE plantean una problemática bien escasa, tanto por su simplicidad como por lo nítido de su redacción. No se tratará en este breve trabajo de estas cuestiones, ya analizadas en los diversos comentarios del texto constitucional (que en algunos casos han intentado extraer de ellos dificultades de comprensión que son, a mi juicio, inexistentes). Tampoco pretende realizar una exposición comprensiva, completando los escuetos preceptos de la CE con la regulación que se hace de todas estas instituciones en los Reglamentos de las Cámaras; sería una empresa inviable, dadas las limitaciones de espacio que son inherentes a este número de la Revista. Esta colaboración persigue, únicamente, aportar una visión realista de la aplicación y eficacia de estas instituciones, a la luz de las transformaciones que han experimentado, en estas cuatro décadas, tanto las Cámaras mismas como el sistema de partidos y el complejo de medios de comunicación;

una visión desapasionada, producto de los muchos años en los que el autor pudo contemplar, como observador de primera fila, el desarrollo de estas técnicas. Y dos advertencias complementarias: primera, que muy poco de lo que se dice en el trabajo es original: en su mayor parte, recoge opiniones reiteradamente expuestas por los analistas políticos más lúcidos del país. Y segunda, que las valoraciones que se vierten, aun siendo de una franqueza que algunos considerarán excesiva, se formulan con el máximo respeto hacia la institución parlamentaria y hacia todos los miembros que la han ocupado. El autor ha dedicado a las Cortes Generales más de cuatro décadas de su vida activa, intentando servirles con el mayor empeño y fidelidad de que ha sido capaz, por lo que no cree necesario justificar la consideración que le guarda.

II. LA PRÁCTICA DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL

En la práctica, el empleo, por los parlamentarios, de los tres instrumentos de control que la CE prevé (solicitudes de información, interpelaciones y preguntas, escritas u orales) ha sido muy abundante, de lo que dan cuenta las memorias de las Cámaras; pero su eficacia, desde el punto de vista de un efectivo control del Gobierno, ha sido muy desigual.

1. Las solicitudes de información, lacónicamente mencionadas en el artículo 109, son, sin duda, el más importante de estos instrumentos, ya que difícilmente puede ejercerse un control sobre la actividad del Gobierno sin tener anticipadamente noticia de la actividad desarrollada por éste. Es cierto que el detalle de las respuestas, así como su exactitud, no están dotadas de mecanismos eficaces de garantía, y también lo es que las consideradas insatisfactorias no suelen dar lugar a reacciones por parte de los peticionarios, mediante el uso de técnicas de control más intensas, como las interpelaciones; posiblemente ello se deba al elevado número de estas solicitudes de información (que acredita una ausencia de planificación por parte de los grupos parlamentarios, que quizá deberían centrarse en unas pocas cuestiones de máxima relevancia), así como, sobre todo, a la rígida formalidad de las solicitudes (pregunta y respuesta escritas). Dada la importancia que tienen estas solicitudes, convendría pensar en alguna modalidad alternativa de actuación, que permitiera a los parlamentarios personarse físicamente en los servicios administrativos y recabar de sus responsables (no de los cargos políticos) la información que precisaran para el ejercicio de su cargo.

Sin embargo, el problema mayor que plantean las solicitudes de información es, a mi juicio, la indefinición de sus límites. Dejando a un lado el espinoso asunto de las solicitudes de información de interés particular de los parlamentarios, la principal dificultad radica en saber en qué medida los límites al derecho de acceso a la información que establece hoy el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, son aplicables –o no– al derecho de información de los parlamentarios, que los artículos 7 del Reglamento del Congreso y 20.2 del Reglamento del Senado continúan enunciando en términos sumamente imprecisos¹. Me refiero, en especial, al acceso a las informaciones relativas a sujetos privados que obran en poder de las Administraciones, que en conjunto son prácticamente ilimitadas, así como las relativas a los procesos judiciales en curso. No es de extrañar, empero, esta indeterminación, ya que la cuestión de la confidencialidad de todos estos datos es una cuestión aún pendiente de abordar en profundidad en nuestro ordenamiento jurídico.

2. Las preguntas e interpelaciones al Gobierno –sin duda la más clásica manifestación del control parlamentario– merecen una valoración muy distinta. En términos generales, su interés suele ser muy acusado; y el desarrollo del debate a que dan lugar, digno de ser contemplado. Pero, lamentablemente, carecen del menor impacto público: los medios escritos de comunicación no recogen noticia alguna sobre estas iniciativas, y la televisión solo reproduce segmentos brevísimos, de escasos segundos, normalmente referidos a los momentos más ácidos del debate (no al objeto nuclear de las intervenciones), de manera que el conjunto de la población se mantiene enteramente ajeno a estas actividades, ignorándolas casi por completo.

Esta situación no es imputable a ningún fenómeno de degeneración o fatiga del sistema democrático, sino a un estado permanente de completo desinteresamiento por parte de los ciudadanos. En ningún momento de nuestra aún corta historia constitucional se ha producido un movimiento de atracción hacia el desarrollo de los debates parlamentarios, en general (salvo respecto de algunas mociones de censura), a los que se presta una atención

¹ No me consta, por lo demás, que se hayan dictado las normas de adaptación que prevé la disposición adicional octava de la citada Ley 19/2013; las aprobadas en relación con el acceso a informaciones sobre la actividad propia de las Cámaras (Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015) no responden a esta cuestión, obviamente.

similar a la de las peleas de los chiquillos en el patio del colegio, partiendo de la suposición –injusta, pero real– de los políticos solo discuten de “sus cosas”, que poseen una nula relevancia en la vida cotidiana de los españoles.

Aunque sea imputable a una cierta cortedad de miras, lo que preocupa a un ciudadano de a pie, y lo que quizá le gustaría ver discutir a los grupos parlamentarios, es, por ejemplo, por qué las líneas de cercanías de Madrid o Barcelona se detuvieron o congestionaron un día determinado o, por citar un caso de estos mismos días, cuándo y cómo y si va a suprimirse el peaje de las autopistas. Solo raramente estas cuestiones, a veces muy pedestres, hacen aparición en las sesiones de control del Gobierno, que se dedican a temas mucho más incisivos, pero ajenos al sentir del común de los ciudadanos. Y a ello ha de añadirse el resultado escasamente aclaratorio de los debates entablados en torno a las preguntas e interpelaciones, en los que solo muy raramente alguna de las partes da su brazo a torcer y acepta los alegatos de la contraria, permitiendo formarse una opinión solvente.

3. A las técnicas de control expresamente previstas en la CE han de añadirse las acuñadas por los Reglamentos de las Cámaras, cuyo destino final no se diferencia mucho del que acabamos de describir.

a) Las PNL o proposiciones no de ley permanecen, en grado aún mayor que las preguntas, en la más completa oscuridad para la opinión pública. La mayor parte de ellas se tramitan en sede de Comisión, a las que los medios suelen ser mucho más renuentes a acudir; y aunque –al contrario de lo que sucede con las preguntas– muchas de ellas se refieren a cuestiones que sí poseen una concreción e incidencia intensas en colectivos ciudadanos, suelen permanecer completamente desconocidas, salvo en la prensa local. En la realidad, las PNL no son, en muchos casos, más que la ocasión en que un diputado o senador que carece de la condición de portavoz puede hacer valer sus posiciones políticas ante el electorado de su provincia o municipio.

b) Las comparecencias merecen una valoración distinta. Salvo excepciones, poseen un interés extraordinario por la información que el respectivo responsable político suministra en sus intervenciones (interés que, por cierto, suele ser inversamente proporcional a su rango jerárquico); si de algo valiera, he de decir que casi todo lo que he aprendido de la Administración, a lo largo de mi vida como servidor parlamentario, ha sido escuchando

con atención a los sucesivos comparecientes. Pero también he de advertir que la atención que los parlamentarios prestan a tales intervenciones es muy escasa: su preocupación, lógica, se centra en los concretos puntos –críticos o laudatorios– que van a proceder a exponer, y en su preparación; de tal manera que el debate posterior a la intervención suele carecer de cualquier tipo de conexión con la exposición hecha por el compareciente.

Por lo demás, siempre he pensado que el formato de las comparecencias es manifiestamente inadecuado desde el punto de vista del control. La misma situación física del compareciente, frecuentemente situado en lugar alzado y preferente, y flanqueado por la mesa de la Comisión, invita a una actuación de lucimiento personal, en la que se hace patente la posición de superioridad natural que todo Gobierno posee. La acumulación, muy frecuente, de sus respuestas respecto de todos los parlamentarios antes intervinientes, le permite eludir cualquier contestación a cuestiones incómodas. Las comparecencias, por estas razones, no resultan ser un trámite de interrogatorio a alguien que se presenta para ser preguntado, sino una sucesión de discursos desconectados entre sí; a lo que coadyuva la incontinencia verbal de muchos parlamentarios, que sustituyen las cuestiones concretas por largas intervenciones que agotan el tiempo reglamentariamente asignado. Por fortuna, en la columna del haber ha de resaltarse el exquisito ambiente de cortesía que caracteriza a estos trámites, que solo excepcionalmente se rompe.

c) Por fin, de las comisiones de investigación se ha dicho casi todo en un sentido negativo: pero es inexcusable reproducirlo aquí, como testigo de excepción participando en seis de ellas. De una parte, su más que cuestionable existencia en las ocasiones en las que se halla en fase de instrucción un proceso penal sobre los mismos o similares hechos. Su legitimación en base a la distinción entre responsabilidades penales y políticas es sencillamente falsa, porque las preguntas que suelen hacerse a algunos de los comparecientes no se distinguen apenas de las que antes o después les ha formulado el juez de instrucción, la fiscalía o la acusación particular. Y, aunque no sea cierto en muchos casos que estas comisiones pretenden establecer juicios paralelos, lo cierto es que en la práctica operan como tales, a través de los resúmenes que se entregan a los medios de comunicación, generando una presión sobre la judicatura que muchas veces no resulta soportable.

Por lo demás, nada más inadecuado, a la luz de la práctica, que el nombre que se asigna a estas comisiones. De una parte, su eficacia investigadora es prácticamente nula: no me duelen prendas en declarar que en ninguna de las ocasiones en que me he visto obligado a participar en alguna de ellas, escuchando a los comparecientes y analizando los documentos aportados, he conseguido obtener más que una lejana y borrosa impresión acerca de los hechos supuestamente investigados; aunque no descarto que ello pueda deberse a mis limitadas entendederas. El trabajo de estas comisiones comienza, en realidad, por su terminación: con el diseño aproximado de unas conclusiones preconcebidas que se vierten luego al informe final, mejor o peor fundamentadas con el resultado de las comparecencias. Todo ello confirma lo que se ha dicho en múltiples ocasiones: que estas comisiones no se constituyen para indagar nada, sino como un instrumento de desgaste del Gobierno o partido supuestamente investigado; lo que cuenta no es el informe final, que nadie lee, sino las noticias que se proporcionan a los medios acerca de quiénes comparecen (y del paseíllo del compareciente: casi nunca de lo que declara) y de algunas preguntas que se les formulan, debidamente sintetizadas para que tengan cabida en los segundos que cada informativo les dedica. La prolongación artificial de las actividades de la comisión, multiplicando artificialmente las comparecencias, no persiguen más que el mantenimiento de la noticia en los medios, intentando intensificar, gota a gota, la erosión del prestigio de quien es investigado.

III. NECESIDAD DE UN REPLANTEAMIENTO

Las valoraciones vertidas en las páginas que preceden hacen innecesario justificar la necesidad imperativa de una profunda reelaboración de los instrumentos de control parlamentario. El escueto debate oral, desde los escaños, ha devenido prácticamente inútil, por dos razones.

Primera, por la desaparición del poder de la palabra. El parlamentarismo clásico se basaba en el presupuesto implícito de que quien no intervenía se hallaba dispuesto a escuchar e incluso a dejarse convencer por la fuerza de los argumentos, y a actuar en consecuencia. Pero la estructura cerrada de los partidos ha terminado haciendo inútil el diálogo, porque quien escucha no está dispuesto siquiera a atender, sino solo a replicar dialécticamente, por más que íntimamente comparta las razones que se le alegan. Bajo una débil apariencia de razonabilidad, la impresión que

producen muchas intervenciones es perseguir crear una imagen de aquél a quien se dirigen como un tonto o un malvado. Ningún parlamentario de la oposición tiene la menor esperanza de convencer a nadie y de conseguir que el Gobierno haga algo sensato: sabe que cualquier propuesta o sugerencia, por sensata u obvia que sea, será rechazada solo por razón de su origen; lo cual invita a la formulación de propuestas o a la adopción de actitudes disparatadas, que son, por lo exótico, las que más probabilidades tienen de salir en los medios. En esta situación es comprensible el desaliento que se apodera de muchos parlamentarios serios y responsables.

Y segunda, por la dependencia estricta respecto de los referidos medios, que ya antes se describió a propósito de las preguntas. A través de las técnicas de control, los parlamentarios de la oposición tratan de hacer llegar sus críticas al electorado. Pero sus intervenciones carecen, al parecer, de interés periodístico, salvo por lo grueso o anómalo de las mismas: la prensa escrita, sumida en una crisis galopante, centra sus esfuerzos en la inserción de columnas de opinión, que solo tangencialmente aluden a las actuaciones parlamentarias; y la televisión, único medio informativo de una inmensa mayoría de españoles, reduce las noticias del parlamento a flashes fugaces de contados diputados o senadores; las auténticas declaraciones, que la televisión prefiere, son las que los parlamentarios realizan fuera del hemiciclo, haciendo emerger una sonrisa entre la nube de micrófonos que les asedian y lanzando exclusivamente expresiones susceptibles de ser utilizadas, en el mejor de los casos, como titulares periodísticos (que son normalmente las más triviales y de impacto).

El segundo de estos problemas no tiene solución, pero sí el primero, por más difícil que sea. Todas las técnicas de control descritas (salvo las comisiones de investigación, cuyo mejor destino sería su desaparición) pueden ser útiles siempre que, a parte de alterar su formato, se utilicen con la decisión de hacer, en conjunto, cosas positivas para el país: queriendo enterarse, de verdad, de lo que el Gobierno hace (y no solo de las cosas por las que puede ser atacado); queriendo proponer cosas sensatas y viables; queriendo escucharlas y queriendo dejarse convencer en lo que sea razonable y no atente a los principios ideológicos nucleares del partido en el poder. A lo largo de mi vida activa he tenido que dar lectura a millares de enmiendas de los partidos de oposición, de las cuales hubiera aceptado personalmente muchos centenares, que no obstante fueron rechazadas sin razón sólida alguna.

Y para todo ello, la publicidad es no solo innecesaria, sino perturbadora. La dependencia respecto de los medios, y la atención obsesiva que prestan a éstos los miembros de la clase política, no hacen sino trasladar, a los propietarios de aquéllos o a los gestores de sus informativos, la función de control del Gobierno que corresponde institucionalmente al parlamento, porque los mensajes que los parlamentarios elaboran son luego desechados, fragmentados o reinterpretados por los expertos en comunicación de cada medio; en ocasiones, con el objetivo de incrementar la tirada o la cuota de audiencia; y, en las más, al servicio de una concreta opción ideológica (que puede ser la misma que la del parlamentario autor de la noticia, o la contraria). Por ilusorio que pueda parecer, creo que es necesario devolver al Parlamento el control efectivo del Gobierno; y eso pasa por dejar de convertir a las Cortes en un plató de televisión en el que solo se permite a los parlamentarios desempeñar un papel secundario, siempre condicionado al puro impacto de la noticia.

IV. LAS TÉCNICAS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

1. El diseño que la CE hizo de la responsabilidad del Gobierno comienza, en este Título, con una declaración que pone de relieve la naturaleza tendencialmente presidencialista con la que se concibió al poder ejecutivo. La responsabilidad del Gobierno ante el Congreso de los Diputados (solo ante el Congreso) es solidaria, lo que supone que cualquier reproche que parlamentariamente pueda hacerse a uno o más de los miembros del Gobierno tiene como destinatario último a su Presidente y, por extensión, a los restantes integrantes del equipo de gobierno, cuyo destino se encuentra irresolublemente unido. Así lo acredita (i) no solo el que la investidura se refiere exclusivamente al Presidente, sino también (ii) el que los medios de destitución de que dispone la Cámara (cuestión de confianza, moción de censura) se refieren solo a él; y, asimismo, (iii) que el cese del Presidente del Gobierno conlleva el cese automático de todos los ministros, como prevé el artículo 101.1.

Es cierto que la solemne declaración del artículo 108 se encuentra en cierta forma contradicha por la que hace el artículo 98.2, que reconoce la “responsabilidad directa” de los miembros del Gobierno por la gestión que lleven a cabo. Esta aparente antinomia pretendió ser salvada por algún autor, sugiriendo que el artículo 98.2 haría referencia a la responsabilidad

civil o penal de los ministros, no a la de carácter político: la práctica, sin embargo, ha improvisado una solución diversa, la de las conocidas como mociones de reprobación, traídas de la experiencia constitucional alemana, en las que la Cámara manifiesta formalmente su desagrado por la actuación de un ministro, sugiriendo al Presidente –explícita o implícitamente– su destitución.

La solución es ingeniosa y, ciertamente, no cabe calificarla como contraria al principio proclamado en el artículo 108. Las mociones de reprobación no son una técnica de responsabilidad política, sino una manifestación más del poder de control del Parlamento que, obviamente, carece de cualquier efecto jurídico directo. Por lo demás, estas mociones no han respondido, en la práctica, a la expresión de una censura global de la actuación de un ministro; se han formulado, invariablemente, con ocasión de una decisión o política concreta, lo que hace desproporcionada la suposición de que las mismas creen una obligación del Presidente de sustituir al ministro reprobado. Lo cual, por otra parte, no tendría demasiado sentido, porque –siempre en la práctica–, el uso de la figura de un ministro como objeto de la reprobación ha sido puramente instrumental: el reproche se ha dirigido invariablemente al Presidente del Gobierno, en el marco de una continua estrategia de desgaste de su imagen.

2. La primera de las técnicas de responsabilidad política que la CE prevé es la cuestión de confianza, de la que cabe decir muy poco, tanto en el terreno de la interpretación jurídica como de la praxis política.

En el primero de estos campos, la única duda que el texto del artículo 112 puede suscitar es el silencio que guarda acerca de si la cuestión podría utilizarse como palanca para forzar la aprobación de un texto legal, como es habitual en otros textos constitucionales (como prevé el artículo 49 de la vigente Constitución de la República Francesa). La respuesta negativa viene proporcionada no solo por los trabajos de elaboración de la CE (en los que se rechazaron varias enmiendas en ese sentido), sino por la redacción del propio texto, que limita el objeto de la cuestión al “programa” de Gobierno o a una “declaración de política general”. Y, aunque no cabe excluir la posibilidad de unir físicamente una cuestión de confianza al trámite de aprobación de un proyecto de ley en régimen de lectura única (o de parte del mismo, como sucedería con la votación de totalidad del proyecto de Presupuestos y de la

cifra total de gasto), siempre se trataría de dos cuestiones diferentes, que requerirían votaciones separadas.

Esta limitación de objeto es, sin duda, el mayor inconveniente para la utilidad de la cuestión de confianza. La facultad de dimisión del Presidente del Gobierno existe siempre y no se condiciona a la concurrencia de ninguna circunstancia habilitante (artículo 101.1); y la indagación de si el Presidente continúa contando con el respaldo de la Cámara es un hecho para cuyo conocimiento no es necesaria la tramitación de cuestión alguna. Por lo demás, el que la aprobación de la cuestión requiera meramente el voto favorable de la *mayoría simple* de los Diputados dice muy poco acerca de la existencia de una confianza efectiva del Congreso, por cuanto el resto de la Cámara puede continuar rechazando cuantas medidas y proyectos se le presenten. El voto a favor de la cuestión solo expresa la decisión de no querer afrontar un nuevo proceso de investidura, que sería obligado de acuerdo con el artículo 114.1.

En la práctica, la cuestión de confianza parece reservada a aquellos supuestos en los que el Presidente del Gobierno alberga serias dudas acerca de la fidelidad del grupo o grupos parlamentarios con cuyo voto se le invistió, forzando a éste o éstos a posicionarse formalmente (aunque, como es evidente, tal posicionamiento no asegura que las discrepancias internas desaparezcan). Tal fue, muy probablemente, la causa que movió al presidente Suárez a hacer uso de esta medida en septiembre de 1980, cuando su liderazgo de la UCD estaba en pleno proceso de descomposición; y es esta misma circunstancia la que explica que en los treinta y ocho años siguientes haya vuelto a ser planteada sólo otra cuestión de confianza; y la que augura que, muy probablemente, no se vuelva a suscitar.

3. La moción de censura, regulada en el artículo 113, merece una valoración muy distinta. Nada es necesario recordar sobre su justificación institucional, que es obvia: quien ha investido a un Presidente puede legítimamente privarle de su cargo y sustituirle por otro. Tampoco el análisis del artículo permite detectar dudas en su redacción: la única referencia –mínimamente ambigua– a las “mociones alternativas”, que hace su apartado 3, fue rápidamente disipada por el Reglamento del Congreso de los Diputados, en el sentido de que habría de tratarse de mociones de censura que contuvieran, también, una propuesta de candidato a la presidencia

(artículo 176.2). El Reglamento regula la cuestión del orden en que han de tramitarse las sucesivas mociones estableciendo un criterio discutible (el del orden de su presentación, siendo así que, lógicamente, deberían seguir el marcado por el mayor número de previsibles apoyos: artículo 177.3). El tema, en todo caso, no parece relevante, dado que esta hipótesis no se ha planteado hasta la fecha.

Los problemas de todo orden provienen, como se ha dicho muchas veces, del carácter constructivo de la moción. En él se pusieron muchas esperanzas, al importarlo de la Ley Fundamental de Bonn, como medio preventivo de la inestabilidad gubernamental endémica que afectaba a la República Italiana por aquellas fechas (y antes de 1958, a la IV República Francesa); y es evidente que los efectos perseguidos se han hecho realidad, permitiendo que los sucesivos mandatos presidenciales hayan tenido una duración más que estimable. Pero no todo son luces en la regulación de esta técnica de responsabilidad política.

a) Una disfunción –ciertamente menor– viene inducida por la naturaleza ambivalente de la moción, que no solo pretende justificar la conveniencia de destituir al Presidente, relatando sus desaciertos, sino también la procedencia de investir al candidato, exponiendo su programa de gobierno. No se trata de la relativa complejidad que supone para los oradores censurar y proponer en el mismo acto, sino del hecho de que, por la propia naturaleza de la pugna electoral, a la que luego aludiré, el equilibrio de la moción se desplaza notoriamente hacia el campo de la censura o reproche. En todas las sucesivas que me ha sido permitido contemplar, las propuestas positivas de los candidatos han ocupado un papel muy secundario, y en algunos casos, inexistente.

No me engaño, naturalmente, con una magnificación del papel que debe cumplir un programa de gobierno, cuya volatilidad es un hecho pacífica e incomprensiblemente aceptado desde la célebre *boutade* del profesor Tierno Galván (para los más jóvenes: los programas están para no cumplirlos). Pero no cabe dudar de que el apoyo al candidato se presta prácticamente a ciegas en lo que se refiere a sus intenciones declaradas ante la Cámara (un desconocimiento que incluye a los propios miembros de su grupo). Lo cual supone que las mociones de censura tienden a ser, valga la redundancia, de mera censura o carácter negativo: más aún, en aquellas de

finalidad puramente testimonial, por no gozar de antemano con una mayoría de apoyo garantizada. Y es curioso, por lo demás, que el Reglamento del Congreso, al regular el trámite de las mociones de censura en su artículo 177, no prevea en lugar alguno la intervención del Presidente censurado, que podría estar imposibilitado para intervenir si no fuere Diputado (las únicas intervenciones previstas son las de un Diputado firmante de la moción, la del candidato propuesto y la de un miembro de cada grupo parlamentario; es dudoso que la posibilidad de intervención que reconoce a los miembros del Gobierno el artículo 70.5 sea aplicable a las mociones de censura).

b) La eficacia del carácter constructivo de la censura ha tenido su principal apoyo en el rígido posicionamiento ideológico de los partidos españoles y en su estructura fuertemente jerarquizada, derivada de la peculiaridad del sistema de listas cerradas y bloqueadas, que hace muy difícil la ruptura de la disciplina del voto. El objetivo prácticamente exclusivo de los partidos se centra en la ocupación del poder ejecutivo y de los niveles superiores de la Administración, lo cual dificulta en extremo la consecución de acuerdos acerca de un candidato que, con toda probabilidad, tenderá a la formación de un gobierno monocolor, marginando del mismo a quienes le presten su apoyo.

Todos los partidos, por lo demás, conocen a la perfección el considerable poder de influencia que cualquier Gobierno posee sobre la evolución de las tendencias electorales, y no solo por su control de los medios públicos de comunicación. Hasta que se ven obligados a adoptar medidas impopulares, los partidos que apoyan a un Gobierno se benefician de un incremento en la intención de voto; de un voto que, naturalmente, arrancan del disfrutado por los partidos ideológicamente afines, que son quienes normalmente –salvo los excepcionales supuestos de “pinza”– han de apoyar la moción. Apoyar una moción, sin entrar a formar parte de un gobierno de coalición, supone una pérdida de votos a medio plazo, un escenario que hace muy poco apetecible otorgar apoyos.

c) Un nuevo factor que debilita la eficacia del carácter constructivo de la moción se encuentra en la composición del sistema de partidos. Cuando el electorado se escinde en dos grandes bloques, de derecha y de izquierda –por emplear las denominaciones tradicionales–, es obvio que el candidato que pretende ser investido en la moción parte de una situación de

minoría parlamentaria, y que, por tanto, ha de obtener la mayoría absoluta que el artículo 113.1 exige recabando y obteniendo los apoyos de grupos afines, mucho más minoritarios que aquél al que pertenece; grupos que, por naturaleza, carecen de toda posibilidad real de alcanzar el gobierno y que, incluso, se encuentran separados del partido al que el candidato pertenece por diferencias ideológicas abismales. Nada distinto, por lo demás, es lo que sucede en el trámite de investidura, en el que, del mismo modo, la incapacidad de los partidos mayoritarios para lograr acuerdos de gobierno confiere a determinadas formaciones regionales una relevancia política que no guarda proporción alguna con su peso parlamentario ni, por supuesto, con su respaldo electoral.

A lo que quiere aludirse, en definitiva, es a la paradoja de que un sistema diseñado para lograr la estabilidad gubernamental se pone naturalmente en manos de grupos políticos que carecen de interés alguno en asegurar dicha estabilidad, y cuyos apoyos solo pueden ser concedidos a cambio de contraprestaciones específicas, inmediatas y muy sustanciales, que, cuando menos, nada tienen que ver con la gobernabilidad del país. Intentar justificar tal resultado recordando que en política nada se da gratis es un ejercicio de ilícito pragmatismo que linda con la irresponsabilidad: la elección del Presidente del Gobierno es, por la fuerza de las cosas, la acción política capital de todo nuestro sistema político, porque de él, y no del Parlamento, depende la marcha de toda la comunidad: y esta acción no puede estar motivada, bajo ningún concepto, por ningún estímulo u oferta distinta que la que asegure el mejor gobierno posible, sea de la ideología que sea; esto es lo que ocurre en las sociedades mercantiles sanas, y aceptar que el mando de una nación pueda encomendarse en base a motivaciones distintas es, dicho sea con todas las letras, inadmisibile.

d) Todo lo expuesto lleva a la conclusión de que, en la práctica, y como nuestra experiencia constitucional acredita, las mociones de censura solo pueden ser empleadas útilmente con alguno (o varios) de estos objetivos: primero, proporcionar visibilidad a un líder emergente, concentrando en él la atención del electorado y permitiéndole ganar cuota de cara a procesos electorales posteriores. Segundo, reforzar el liderazgo del candidato en el seno del partido al que pertenece, cuando tal liderazgo es parcial o discutido. Y tercero, desgastar el prestigio del Gobierno investido por la Cámara, aprovechando la acogida excepcional que la moción de censura tiene en los

medios de comunicación para difundir mensajes relativos a sus fallos y carencias (en cuyo caso, la moción pasa a ser una modalidad atípica del control parlamentario). Obviamente, en todos estos casos, en los que la moción de censura no tiene posibilidad razonable de prosperar, su empleo, puramente instrumental, no parece ser lo más deseable, por más que sea legítimo.

Por el contrario, sí es coherente con la finalidad institucional de la moción el objetivo de expulsar del poder a un Gobierno minoritario. Se trata, sin duda, de una finalidad constitucional y políticamente correcta, si bien adolece del inconveniente de no asegurar la estabilidad del Gobierno formado por el candidato triunfante ni el normal ejercicio de sus funciones. Las contraprestaciones exigidas por los grupos minoritarios que apoyan la moción pueden ser contradictorias entre sí, imposibles de ser satisfechas en su integridad, o incluso incompatibles con los intereses electorales del partido al que el candidato pertenece. Ciertamente, la insatisfacción generada por el incumplimiento de los compromisos asumidos no dará lugar a mociones de censura de sentido contrario cuando la confrontación entre los grupos de apoyo y el que soportaba al Gobierno desalojado sea completa: pero, aunque la estabilidad del nuevo ejecutivo se mantenga, los inevitables incumplimientos de compromisos muy dispares pueden generar un ambiente parlamentario enrarecido, en el que los grupos decepcionados no tenderán a facilitar la aprobación de las medidas que el Gobierno proponga.

V. EL *BACKGROUND* DEL CONTROL Y DE LA RESPONSABILIDAD

El sucinto recorrido que nos ha sido posible hacer por los instrumentos que regula el Título V de la CE revela la desnaturalización de que han sido objeto en nuestra práctica constitucional. Con las excepciones que ya se mencionaron, todos han sido utilizados con fines no coherentes con los propios y usuales a que deben servir en cualquier régimen democrático. Ello ha ocurrido por razones que tienen que ver con las peculiaridades de nuestro sistema político y, en particular, de los partidos, a las que es inexcusable dedicar algunas consideraciones finales.

Una de las más perversas herencias que nos transmitió el régimen del general Franco ha sido el prestigio social extraordinario que reviste a los titulares del poder ejecutivo y a sus mandos inmediatos, que les sigue haciendo ser objeto de una apetencia desmesurada. Por más que se trate,

en la actualidad, de ocupaciones pésimamente retribuidas, de desempeño ingrato, corta duración y alto riesgo penal, la parafernalia generada en aquella etapa política y los poderes extraordinarios y discrecionales de decisión que poseen en una economía fuertemente intervenida rodea a sus titulares de un entorno de adulación y solicitudes que fascina al deseo de reconocimiento social de no pocas personas (y de muchas que se niegan a reconocerlo).

Esta apetencia reviste una intensidad máxima en el seno de las estructuras superiores de los partidos, integradas de modo creciente por personas que no han conocido otras ocupaciones que las obtenidas sucesivamente en los diversos escalones locales de aquéllos, o tareas muy subordinadas y poco gratificantes en el seno del empleo público. Es humanamente comprensible, por tanto, que dichas personas ejerzan una presión apremiante sobre sus líderes para conseguir ocupar el gobierno y poder optar, así, a la pedrea del millar largo de cargos de designación política estricta en su Administración: nada ha cambiado desde el amargo juicio que formuló Max Weber hace ya casi un siglo al decir que “toda lucha entre partidos persigue no solo un fin objetivo, sino también y ante todo el control sobre la distribución de los cargos”. En este contexto, toda la actividad desarrollada por los partidos (entiéndaseme bien: de todos y en todas las épocas de nuestra corta historia constitucional) se dirige obsesivamente a la consecución del Gobierno.

Este objetivo, visto desde la oposición, ofrece dificultades considerables. En nuestro país, la cultura política tiende a asegurar la permanencia en el tiempo de los Gobiernos, hagan o no bien su tarea; y los sucesivos procesos electorales han puesto de manifiesto que los ciudadanos deciden desalojar a un determinado Gobierno no por un análisis comparativo favorable de los partidos que aspiran a él, sino por el desagrado que el actual les produce. Como se dice —vulgarmente, pero con acierto— las elecciones nunca las gana la oposición: las pierde el Gobierno. Y, además, la expulsión de los Gobiernos, en las elecciones en que ello ha tenido lugar, se ha producido, mayoritariamente, no por una valoración negativa de su actuación, sino por el descrédito sembrado acerca del comportamiento personal y ético de sus líderes. El presidente González Márquez fue relevado en las elecciones de 1996 como consecuencia de escándalos de financiación y pagos en B (mucho más que por su lucha irregular contra ETA); el presidente Aznar López (o su partido) perdió las elecciones de 2004 por efecto de los rumores (ciertos o

falsos, es lo mismo) difundidos acerca de un engaño a la ciudadanía sobre la autoría del terrible atentado de 11 de marzo; el presidente Rodríguez Zapatero, por la creencia (igualmente fundada o infundada, es igual) en haber ocultado la explosión de la crisis de 2008; y el presidente Rajoy Brey, muy recientemente, por la sucesión de escándalos judiciales relativos a la financiación irregular de su partido (aunque el cese de este último no se produjo en virtud de unas elecciones; pero el resultado de éstas, de haberse celebrado, hubiera producido probablemente el mismo efecto que la moción de censura).

Esta simplista conclusión de sociología electoral se ha utilizado como directriz fundamental en el diseño de la estrategia de todos los partidos con posibilidades reales de acceder a gobernar, cuya actividad de control parlamentario (y de exigencia de responsabilidad) ha estado presidida, en todas las ocasiones antes citadas, por la idea exclusiva de conseguir el desgaste del Gobierno y del partido que le apoya mediante la difusión sistemática, en todos los medios de comunicación a su alcance, de mensajes de descrédito personal.

La valoración que cada uno pueda hacer de esta modalidad de lucha política es una cuestión personal en la que, obviamente, no voy a entrar, y que en todo caso respeto. Tampoco expresaré la mía, y sería preferible que nadie la suponga, porque probablemente se equivocará. Pero cualquiera que sea el juicio ético que merezca, creo objetivamente que la utilización del descrédito personal como medio de lucha política tiene, objetivamente, efectos secundarios muy graves sobre nuestro sistema político, que se producen en cascada. *Primero*, el descrédito personal de los gobiernos es replicado con idénticas acusaciones, que afectan a miembros distinguidos de la oposición. *Segundo*, el ventilador de basura termina contaminando, injustamente, a la totalidad del colectivo político (e indirectamente, a las instituciones de las que forma parte). *Tercero*, la pérdida de dignidad de la clase política conlleva un creciente desapego de la ciudadanía hacia el sistema político y, lo que es más peligroso aún, conduce a la infundada creencia de que los regímenes democráticos son más corruptos e ineficientes que los autoritarios. *Cuarto*, el descrédito, cuando surte efectos, produce un consumo acelerado del personal político más válido, del que el país no anda precisamente sobrado, al que se destruye y se aleja definitivamente de la política. *Quinto*, produce también una creciente renuencia de las personas más válidas y competentes de la sociedad civil a asumir cualquier

tipo de compromiso político de cierta relevancia, que solo puede producirle disgustos. Y *sexto* (aunque no último), la deserción o renuncia anticipada de las personas más válidas intensifica el alto grado de endogamia que afecta a la clase política española, su indeseable profesionalización y, por qué no decirlo, determina un continuo descenso del nivel personal e intelectual de sus miembros.

A la vista de lo expuesto, parece haber muchos motivos para contemplar con pesimismo el futuro inmediato del sistema político que disfrutamos; pero no quisiera dejarme llevar por él. Hace algo más de cuarenta años, muchos nos hallábamos estremecidos ante la nada ilusoria probabilidad de una segunda contienda civil. Lo que poco después ocurrió fue considerado por algunos como un hecho milagroso; para mí, sencillamente, un triunfo de la sensatez colectiva de un país. No creo que esta virtud haya desaparecido entre nosotros, y confío en que termine forzando a la clase política a dar un giro radical a sus estrategias.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRUEGO RODRÍGUEZ, G.: “Sobre el “derecho a la documentación” de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 68, 2003, pp. 355-378.
- AUZMENDI DEL SOLAR, M.: “Las solicitudes de información al Gobierno como forma de control parlamentario”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007, pp. 347-361.
- ELÍAS MÉNDEZ, C.: *La moción de censura en España y Alemania*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.
- EMBID IRUJO, A.: “El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, 1992, pp. 7-30.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp 37-98.
- GARCIA MORILLO, J.: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GARRORENA MORALES, A.: “Cuestión de confianza”. En: GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. [Dir.]: *Diccionario del sistema político español*. Akal, Madrid, 1984.

- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J. M.: “Las comparecencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿control o información?”. En VV. AA.: *Homenaje al Profesor Garrido Falla*. Editorial Complutense, Madrid, 1992.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J.: *La cuestión de confianza*. McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.: “Sobre el control parlamentario en Comisión”. En: *Política y sociedad, estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1987.
- MANCISIDOR ARTARAZ, E.: “El derecho de los parlamentarios a recabar información”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 24, 1989, pp. 161-206.
- MELLADO PRADO, P.: *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1988.
- MOLERO ALONSO, D.: *Las interpelaciones parlamentarias*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
- MONTERO GIBERT, J. R.: “La moción de censura en la Constitución de 1978”. En: RAMÍREZ, M. [Ed.]: *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Zaragoza, 1979, pp. 273-305.
- NAVAS CASTILLO, F.: *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Colex, Madrid, 2000.
- PEÑARANDA RAMOS, J. L.: *Información parlamentaria, poderes públicos y sector público*, en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.: “Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004, pp. 73-90.
- RUBIO LLORENTE, F.: “Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes”. En: VV. AA.: *Gobierno y Administración en la Constitución* (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado), vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- SAINZ MORENO, F.: *Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras*, en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- SIMÓN YARZA, F.: “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, 2015, pp. 87-109.
- TORRES BONET, M.: *Las comisiones de investigación, instrumento de control parlamentario del Gobierno*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- VÍRGALA FORURIA, E.: *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

EL CONTROL PARLAMENTARIO (I): LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Alejandro RASTROLLO RIPOLLÉS

Letrado de las Cortes Generales

Profesor de Derecho Constitucional UAH

RESUMEN

Aborda este análisis la moción de censura y la cuestión de confianza en nuestro sistema constitucional –arts. 112 a 114 CE –, y en la práctica de estos cuarenta años desde la aprobación de la Constitución de 1978. Ambos institutos se regulan en su Título V, “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”, Título que se vincula con la disposición constitucional del art.1.3 CE que establece que “la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”. Como de manera casi unánime sostiene la Academia, la moción de censura y la cuestión de confianza constituyen instrumentos de control político de máximo nivel por cuanto pueden dar lugar a la caída de un Gobierno y a la elección, bien en el mismo acto, bien a través de una nueva investidura, de un nuevo Presidente del Gobierno y, a la postre, de un nuevo Gobierno.

Palabras clave: Parlamento, parlamentarismo, historia parlamentaria, control político, elección del Presidente del Gobierno.

ABSTRACT

The present study is about the regulation in the Spanish constitutional system of the “motion of censure” and “vote of confidence” and its practice in the time elapsed since the entry into force of the Constitution. Both institutions are regulated in Title V of the Constitution “Relations between the Government and the Cortes Generales” closely linked with Section 1.3, which sets out: “The political form of the Spanish State is that of a parliamentary monarchy”. Both the motion of censure and the vote of con-

fidence are commonly referred by the legal doctrine as the most important mechanisms dealing with the control of Government's action, due to the fact they may lead to the removal of the Executive power and the election of a new Government, either in the same act or subsequently as a result of a new investiture of the President of Government.

Keywords: Parliament, parliamentary system, parliamentary history, political control. Election of the President of Government.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA MOCIÓN DE CENSURA. A) *La moción de censura en la CE de 1978.* B) *La regulación del procedimiento parlamentario de la moción de censura en el Reglamento del Congreso de los Diputados.* C) *La moción de censura en la práctica constitucional.* III. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. A) *La cuestión de confianza en la CE de 1978.* B) *La regulación del procedimiento parlamentario de la cuestión de confianza en el Reglamento del Congreso de los Diputados.* C) *La cuestión de confianza en la práctica constitucional.*

I. INTRODUCCIÓN

El punto de partida a la hora de analizar la moción de censura y la cuestión de confianza, y en general de cuantos instrumentos y procedimientos son inherentes al sistema parlamentario, es en nuestro contexto el artículo 1.3 de la Constitución Española de 1978, según el cual “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. De ello se deduce: a) que la forma de Estado, esto es la forma de la Jefatura del Estado, es en España la de una monarquía o reino; b) que se trata de una monarquía constitucional o limitada, tal y como en el propio Texto Constitucional desarrolla el Título II; y c) que el sistema de gobierno es el parlamentario, o, dicho de otro modo, una fórmula de (inter)relación de poderes –básicamente Ejecutivo/Legislativo– en la que el primero procede de la elección del segundo, del Congreso concretamente, mediante la investidura (art. 99 CE), y desde esta elección nace una posición de control del Parlamento al Gobierno con diferentes medios que, en unos casos, corresponden a ambas Cámaras –comparencias (art.110 CE), preguntas escritas y orales (en Pleno y en Comisión) e interpelaciones (art. 111.1 CE), proposiciones no de ley en Congreso, mociones en Senado y mociones consecuencia de interpelación (art. 111.2 CE), o comisiones de investigación (art. 76 CE) –. Y, en otros, sólo al Congreso – cuestión de confianza y moción de censura (arts. 112-114 CE)–. Mientras que al Gobierno la Constitución le atribuye, asimismo, como propio del sistema parlamentario, el derecho de disolución de la o las Cámaras (art.115 CE).

Sentados estos principios, el Título V de la CE desarrolla los mecanismos constitucionales relativos a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, regulación que se inicia por una disposición constitucional que referencia en el Congreso la responsabilidad solidaria del Gobierno respecto de su gestión política. Se trata de un principio general del Derecho parlamentario que supone, de una parte, que es el Gobierno como órgano colegiado el que responde solidariamente y, de otra, que la responsabilidad es por la gestión política, concepto indeterminado que concreta el art. 97 CE cuando establece las funciones del Gobierno, a saber, dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar, la defensa del Estado, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Responsabilidad política que se hace efectiva ante la Cámara Baja, por más que la Constitución, en línea con lo dispuesto en su art. 66.2 (“Las Cortes Generales...controlan la acción

del Gobierno”), refiera las facultades parlamentarias de control ordinario a las Cámaras según los arts. 109, 110 y 111 CE. Quiere esto decir que la conexión constitucional directa del art. 108 es con los arts. 112, 113 y 114, preceptos en que se consignan aquellas instituciones de control político que sólo corresponden al Congreso de los Diputados. Y es que, si bien ambas Cámaras, Congreso y Senado, “representan al pueblo español” (art. 66.1 CE), se ha dicho que su naturaleza difiere en la medida en que la Cámara baja responde a un criterio de representación poblacional general, mientras que el Senado se define constitucionalmente como Cámara de representación territorial (art. 69.1), de manera que los constituyentes optaron por atribuir a cada una, según dicha naturaleza, específicas competencias: investidura, confianza y censura en el Congreso y control territorial en el Senado.

Cabe mencionar que la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza, contemplaba la posibilidad de plantear dichas iniciativas de control político indistintamente ante el Congreso de los Diputados o ante el Senado, vinculando estrechamente la decisión adoptada por cada una de las Cámaras, al requerir, por ejemplo, en el caso de la moción de censura, su aprobación por el Congreso y el Senado. Nuestra Carta Magna rompe así con este sistema de relaciones entre Cámaras (tendencialmente perfecto según la clásica distinción doctrinal) y entre éstas y el Ejecutivo, en la medida en que los constituyentes se decantaron por atribuir la exigencia de responsabilidad política exclusivamente al Congreso de los Diputados.

La moción de censura y la cuestión de confianza se han calificado justamente por la Academia como instrumentos de control con sanción o consecuencias jurídicas¹, desde el momento en que se vincula a su ejercicio la muy importante consecuencia de hacer posible la dimisión del Presidente

¹ Del control parlamentario se puede tener un concepto amplio o estricto. El primero engloba funciones como las de información, crítica, inspección y de dirección o impulso político que no llevan aparejada la imposición de sanciones jurídicas. En sentido estricto, la noción de control parlamentario aparece estrechamente vinculada a la exigencia de responsabilidad política y se concreta en dos instituciones, la moción de censura y la votación de confianza, de las que puede derivarse la remoción en el ejercicio del poder. (MARTÍNEZ ELIPE, I.: *Fiscalización Política del Gobierno. Vol. Primero. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Aranzadi, Madrid, 2000).

del Gobierno y su sustitución por otro en el mismo acto de la censura, en caso de resultar aprobada (art. 114.2 CE), la apertura del procedimiento de investidura si cuestión de confianza planteada fuere rechazada (art. 114.1 CE en relación con el art. 99); o por el contrario el mantenimiento del Gobierno en el ejercicio de sus funciones constitucionales, reafirmando el Congreso la confianza que en su día otorgó a su Presidente, expresamente al aprobar la cuestión de confianza o de manera implícita al rechazar la moción de censura.

Resta analizar quién es el sujeto pasivo de los mecanismos de control político con sanción jurídica, si el Gobierno como órgano colegiado o su Presidente. La Constitución, tanto en el caso del art. 108, que contiene la previsión expresa de la responsabilidad solidaria del Gobierno, cuanto en la cuestión de confianza –“el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros” (art.112 CE)–, como en la moción de censura –“El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno...” (arts. 113.1 CE), que, en caso de ser adoptada, “el Gobierno presentará su dimisión al Rey” (art. 114.2 CE)–, parece apuntar al Gobierno como sujeto pasivo de dichos instrumentos de control.

Sin embargo, una interpretación conjunta de los distintos preceptos constitucionales que entran en juego pudiera suscitar dudas respecto de que sea tal el destinatario inmediato de los medios de control con sanción jurídica. Sí parece claro que la responsabilidad de la gestión política es solidaria porque afecta a todo el colegio u órgano colectivo según el art. 108 CE. Respecto de la cuestión de confianza, el tenor literal del art. 112 habla del “Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros” lo que supone “colegiar” la decisión individual sobre el planteamiento de la cuestión de confianza, aunque el resto de la dicción del precepto habla de “su programa”, que es el del Presidente, con el que obtuvo la investidura, en los términos del art. 99 CE².

² En tal sentido, recientemente TORRES DEL MORAL, A.: “¿Censura o disolución?” *El Mundo*, el 31 de mayo de 2018. “La propuesta de una cuestión de confianza es de estricta competencia del Presidente del Gobierno, que la utilizara según conveniencia propia. Pero aunque es el Presidente el que la presenta, la confianza se niega o se otorga al gobierno... También la moción de censura se plantea frente al Gobierno, no únicamente frente al presidente”.

Paralelamente ha de considerarse la especial primacía que tiene el Presidente en el propio Ejecutivo, tanto por lo que respecta al modo de elección, ya que no se inviste a un Gobierno, cuya composición se desconoce en el momento de la investidura, sino únicamente al Presidente, y lo mismo en el caso de la elección por moción de censura en que se propone un candidato alternativo a la Presidencia, no un Gobierno alternativo (aunque va de suyo que un nuevo Presidente supone nuevo Gobierno), como por lo que se refiere al nombramiento y separación por el Presidente de los demás miembros del Gobierno (art. 100 CE), la dirección de la acción de Gobierno y su coordinación (art. 98.2 CE), o la disolución parlamentaria “bajo su exclusiva responsabilidad” (art.115.1 CE).

En fin, estos elementos otorgan una posición preeminente al Presidente del Gobierno, causa de que, siendo la cuestión de confianza y la moción de censura instrumentos de exigencia de responsabilidad política al Gobierno, apuntan de manera inmediata al Presidente y de forma mediata al Gobierno formado por el Presidente. Dicho en otros términos: es imposible técnicamente censurar a un Gobierno sin censurar al Presidente, lo que unido al hecho de que la moción de censura sea constructiva, en la medida en que requiere proponer un candidato alternativo, determina que la censura del Gobierno dependa de que prospere la del Presidente, a la que está vinculada necesariamente. En definitiva, hay censura al Gobierno porque la hay al Presidente, de quien depende el nombramiento y cese de los demás componentes del Gobierno. Por lo mismo, el rechazo de una cuestión de confianza, que el Presidente plantea sobre su programa o sobre una declaración de política general, implica negar la confianza al Gobierno en su conjunto.

II. LA MOTIÓN DE CENSURA

A) La moción de censura en la CE de 1978

La moción de censura ha sido habitualmente conceptuada como un instrumento más disuasorio que real, porque hasta fecha bien reciente su operatividad había sido simbólica más que efectiva en las tres ocasiones en que se había planteado y debatido. No obstante, la cuarta y última utilización de este instrumento de control parlamentario, considerado como el más intenso o extraordinario de cuantos establece la Constitución, con

resultado en este último caso afirmativo, ha abierto de nuevo la reflexión teórica sobre el mismo. Aclarando, de paso, algo tan cierto como que la Constitución contiene instituciones, mecanismos, que se tenían por claros (algunos incluso prácticamente obsoletos) que, no obstante, cobran plena operatividad cuando se producen variaciones de mayor o menor alcance en los sujetos político-constitucionales por excelencia, como son los partidos políticos y sus grupos parlamentarios en las Cámaras.

Esto es lo que ha sucedido en los últimos años con instituciones constitucionales como la investidura del Presidente del Gobierno y las dudas sobre el alcance de la renuncia de un candidato propuesto por el Rey; sobre los plazos de las propuestas de candidatos en lo referente a dies a quo y dies ad quem; sobre las competencias de un Gobierno en funciones; o respecto de la aplicación del mecanismo de intervención territorial del art. 155 CE. En suma, múltiples cuestiones abiertas a causa de una modificación del sistema de partidos tradicionalmente bipartidista por un sistema tendencialmente multipartidista.

Para comprender el alcance de la moción de censura se hace preciso acudir al debate mantenido en el Congreso, y en el Senado, en torno a la redacción de los preceptos constitucionales en cuestión, que permiten detectar elementos de interés para conocer la interpretación auténtica del Constituyente y el fundamento “histórico” de esta institución.

En el anteproyecto de Constitución los arts. 91 y 92.2 recogían la moción de censura con características prácticamente iguales a la regulación constitucional de los actuales arts. 113 y 114.2 CE. Apenas un cambio en el tiempo verbal “El Congreso...exige” por “El Congreso puede exigir...”.

Como primer apunte, procede señalar el amplio consenso existente en torno a la inclusión de la censura constructiva en la Carta Magna, como se evidencia en la defensa que de esta institución –y en general del parlamentarismo racionalizado– realizaron los constituyentes en sus respectivos discursos “con frecuentes declaraciones generales sobre la compatibilización entre la estabilidad gubernamental y el control parlamentario.”³

³ MONTERO GIBERT, J.R.: “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 12, 1979, pp. 5-40.

Como excepción a dicha tendencia mayoritaria, el Diputado del GP Comunista, Solé Tura, abogaba por suprimir el carácter constructivo de la censura porque, decía, una moción de censura como calco del sistema establecido por el art. 67 de la Ley Fundamental de Bonn era excesivamente rígida y dificultaba la relación de poderes y el control real del Parlamento respecto del Gobierno.

El diputado del GP UCD Alzaga Villamil intervendría en la Comisión Constitucional en contra de esta posición reclamando la conveniencia de dotar de estabilidad al sistema, en tanto en cuanto argumentaba que la censura constructiva “básicamente logra eliminar el peligro del funcionamiento de mayorías negativas que, sin embargo, no son positivas. Es decir, la posibilidad de que se produzca el acuerdo frente a un Gobierno, al efecto de derrotarlo, o privarle de sus funciones, sin que esa mayoría sea capaz de generar, en términos positivos, un gobierno de recambio.” Elemento pues de estabilidad del sistema que, sin ser el único, pues hay otros factores –señalaba el mismo Alzaga– como el sistema de partidos o la representación proporcional, resulta de especial importancia para garantizar estabilidad, en línea con las democracias modernas que buscan “compatibilizar la democracia parlamentaria con un Gobierno estable”.

Fraga Iribarne, diputado del GP Coalición Popular, se inclinaba también por mantener la referida institución porque “el régimen parlamentario racionalizado aconseja el voto de censura constructivo...” que “permita a la vez Gobiernos fuertes (...) y el control efectivo de los mismos por unas oposiciones responsables”. En línea semejante, en defensa del parlamentarismo racionalizado y de la estabilidad gubernamental que le es consustancial, se pronunciaron los diputados de la UCD Herrero R. de Miñón y Jiménez Blanco y el diputado Sáinz de Varanda, del GP Socialista.

En su intervención en Pleno, el Diputado Pérez-Llorca, analizando el parlamentarismo británico, su evolución y el parlamentarismo racionalizado del siglo XX, como contramedida respecto del parlamentarismo tradicional que producía Gobiernos débiles y frecuentes crisis insolubles, señalaría que la censura constructiva preveía, en clave de estabilidad, reglas temporales para evitar la tramitación de continuas mociones y reglas

de quórum tanto respecto de su presentación como para su aprobación⁴. Así, frente a la enmienda defendida en la Comisión Constitucional por el Diputado Solé Tura, favorable a ampliar la legitimación para presentar una moción de censura, además de a una décima parte de diputados, a un grupo parlamentario (en lo que coincidía con el diputado Cuerda Montoya del GP vasco), Pérez-Llorca argumentó que no previendo la Constitución el número de componentes de los Grupos parlamentarios, y siendo esta cuestión objeto de regulación por el Reglamento parlamentario, atribuir la moción de censura a los Grupos, significaba desnaturalizar su significado de crítica gubernamental pero desde la estabilidad.

En el debate en el Senado intervino por la Agrupación Independiente el Senador Ollero Gómez, quien argumentó a favor de dotar a la moción de censura de “ciertas cláusulas estabilizadoras”, aunque se posicionó en contra de la moción de censura constructiva, típicamente alemana, argumentando incluso el que la misma fuera objeto de crítica por algunos profesores alemanes, además de no idónea para España⁵. En síntesis, el Senador Ollero a) argumentó que debía atribuirse también la legitimación a los grupos parlamentarios o, si no se quería constitucionalizar esta fórmula, a uno o más “grupos políticos con representación parlamentaria”; b) consideraba que el periodo de enfriamiento de la moción, a efectos de su votación –cinco días tras su presentación–, era excesivo porque implicaba mantener al Gobierno en una “interinidad (que) no es políticamente saludable”, citando como único precedente el art. 64 de la Constitución de 1931, argumento que ya entonces reprodujo Azaña ante la moción por el incidente de “Casas Viejas”; c) proponía la exigencia de la motivación de la moción como requisito para su admisión a trámite, de manera que la política concreta del nuevo Presidente y su Gobierno fuese explicitado y sometido a general conocimiento y no objeto de “negociaciones y acuerdos de pasillo”. En otro caso, se estaría introduciendo una excepción injustificada a la presentación y

⁴ En efecto, argumentó el Diputado Pérez-Llorca que “...si no tomamos una medida precautoria como la de la Ley Fundamental de Bonn (...), es muy posible que el parlamentarismo, con todas las virtudes positivas que tiene, aportara a nuestro país en este momento una serie de crisis gubernamentales, una gran dosis de inestabilidad y de crisis de difícil solución que serían especialmente nefastas en un momento de consolidación de la democracia”. En *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 109 (13 de julio de 1978).

⁵ Vid. OLLERO, C.: “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 52, 1986, pp. 7-18.

votación del programa político del candidato, necesario para la investidura, contribuyendo a reducir la publicidad de la acción política, ya que “ni el Jefe del Estado, ni las Cámaras, ni la opinión pública, ni nadie, puede saber el programa de ese Presidente del Gobierno impuesto”.

Desde una perspectiva general, la crítica de Ollero a la censura constructiva se centraba precisamente en su elemento más característico, la inclusión de un candidato alternativo a la presidencia del Gobierno, lo que en la práctica suponía –a su entender– incorporar una doble vía de elección del Presidente del Gobierno que, en este caso, se impone al Rey, proponente del candidato en la investidura ordinaria de un Presidente, perturbando así la función que al Jefe del Estado le asigna el art. 56.1 CE de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones. Además de que, precisaba, la moción constructiva destruye la lógica del sistema parlamentario, sea bipartidista o pluripartidista porque “a la dificultad de ponerse de acuerdo sobre un candidato a la Presidencia, se añadiría la anticipación de la dimisión de un Presidente que detecte la clara debilitación de la coalición gubernamental”. Asimismo, Ollero incorporaba otro argumento de peso cual es que la censura constructiva da lugar a una “confusión” de dos operaciones: la censura y la investidura, ya que “si al Presidente del Gobierno le incumbe la dirección política y a la Cámara el control de esa política, debe ser aquél quien fije y, si es preciso, negocie su programa, y esta quien lo sancione. No tiene sentido que esta fijación del programa y su sanción tengan lugar entre bastidores, en los pasillos del Congreso y sin publicidad, como la tendría para que los partidos pudieran llegar a un acuerdo sobre el candidato.”

El Senador Sánchez Agesta, del GP Independiente, defendió la supresión del plazo para presentación de posiciones alternativas y para el debate de la moción por incomprensible a su juicio. En efecto, Sánchez Agesta comenzaba por referir la confusa expresión “otras mociones” planteando si eran cuestiones de confianza u otras mociones de censura.

Por su parte, el Senador Villar Arregui, del GP Progresistas y Socialistas Independientes, rechazaba la argumentación de Ollero (también de la Senadora Landáburu González) sobre una hipotética doble clase de Presidente, según fuera propuesto por el Rey o votado favorablemente en una moción de censura porque, decía, “en rigor, el Rey sanciona una decisión previa adoptada por mayoría simple o por mayoría cualificada del Congreso,

cuando, en el camino del artículo 93 (la investidura con numeración de la Comisión Constitucional del Senado), nombra al Presidente del Gobierno”. Además, decía, el refrendo excluye la discrecionalidad política del Rey en la propuesta de candidato. “Por consiguiente, —concluía— las dos figuras de Presidente...proceden del Congreso. Como no podría ser por menos...en una monarquía parlamentaria”.

Pues bien, en línea con la posición mayoritaria que mantuvieron nuestros constituyentes, la CE de 1978 recoge los postulados del parlamentarismo racionalizado y, entre ellos, la estabilidad gubernamental como principio cardinal, estableciendo también en este punto unas barreras tendentes a evitar la presentación indiscriminada de mociones de censura, cuales son:

i. La exigencia de un quorum o número mínimo de proponentes que se cifra en al menos la décima parte de diputados —actualmente 350, luego 35 como mínimo—, con el fin de no dejar tan grave instrumento de control en manos de minorías exiguas o, de haber prosperado en el debate de la Constitución, de los grupos parlamentarios, que pueden llegar a tener cinco componentes en determinados supuestos (art. 23.1 RCD).

ii. La inclusión de un candidato alternativo, elemento determinante del carácter constructivo de la moción. Candidato que, al igual que ocurre con la investidura del art. 99 CE, no se requiere que tenga la condición de diputado, pudiendo serlo cualquier persona que estando en plenitud de derechos políticos sea propuesta. En dos de las mociones de censura presentadas hasta la fecha (1987, III Legislatura y 2018, XII Legislatura) el candidato a la Presidencia del Gobierno no era diputado.

iii. El establecimiento de un periodo de enfriamiento para la votación de la moción —cinco días desde la presentación—, igualmente criticado en las Constituyentes por quienes hablaban de periodo de debilidad gubernamental o de interinidad excesiva.

iv. La posibilidad de presentar mociones alternativas en los dos primeros días del plazo anterior, como una opción de última ratio que actuara como contramedida de una moción inadecuada.

v. La adopción de la censura y elección de nuevo Presidente por mayoría absoluta, dato también esencial del carácter constructivo de la moción por cuanto pretende evitar lagunas en el Gobierno o incapacidad para construir un nuevo Gobierno.

vi. La prohibición de presentar una nueva moción por los signatarios de la moción rechazada en el mismo periodo de sesiones, desechando el uso continuado de la moción de censura como una forma de filibusterismo u obstruccionismo parlamentario.

vii. Finalmente, la doble consecuencia de la aprobación de la censura: la sanción de presentación de la dimisión al Rey por parte del Gobierno censurado y la investidura pasiva del candidato propuesto, que será nombrado por el Rey Presidente del Gobierno, también nota propia del carácter constructivo que presenta nuestro modelo de moción de Censura.

En definitiva, todo el sistema constitucional de la censura está pensado en clave de dotar de estabilidad al Gobierno, garantizando el automatismo de un cambio gubernamental en momentos de crítica parlamentaria, a la par que se garantiza la competencia de control parlamentario del Congreso de los Diputados. Visto así es un sistema de equilibrio constitucional y además una decidida opción por la estabilidad institucional⁶.

Conviene no obstante detenerse en la anterior afirmación, ya que no pocos autores han puesto en entredicho la asociación (mayoritariamente defendida por los Constituyentes del 78) entre estabilidad de un Gobierno y estabilidad de un sistema político-constitucional. En nuestro contexto, el propio Ollero contrapondría ambas realidades, resaltando la importancia de la estabilidad del sistema frente a la de los Gobiernos, la cual residiría en “la fidelidad a sus propios principios y reglas de oro de su funcionamiento”, que en un régimen parlamentario no son otros que la apoyatura del Gobierno en una mayoría parlamentaria no pudiendo “subsistir si la

⁶ Que se apueste por el Parlamento lo evidencia el hecho de que el art. 115.2 CE impide al Presidente del Gobierno proponer al Rey la disolución cuando se está tramitando una moción de censura. Que se opte por la estabilidad del Ejecutivo no sólo se desprende de las notas de la moción en la Constitución, sino también de la prohibición de que, en caso de no ser aprobada, sus signatarios puedan presentar otra en el mismo periodo de sesiones.

tiene enfrente”. Virgala Foruria⁷ considera un error confundir estabilidad del sistema político global con estabilidad gubernamental, afirmando que numerosos países han experimentado crisis gubernamentales sin que su sistema democrático-parlamentario se haya resentido. Las crisis de gobierno provendrían fundamentalmente del sistema de partidos “y no de los mecanismos constitucionales de regulación de las relaciones de confianza entre el Gobierno y el Parlamento”, concluyendo que la moción de censura constructiva estaba pensada para un sistema de partidos concreto cual era el multipartidismo polarizado de la República de Weimar, motivo por el cual se incorporó a la Ley Fundamental de Bonn en su art. 67. Para Montero Gibert, los constituyentes realizaron una operación de “ingeniería constitucional” al hacer depender el funcionamiento “eficaz” del sistema de “una adecuada ordenación de las estructuras jurídico-formales” –aquí, la censura constructiva–, olvidando que las instituciones legales no son las únicas variables causales de la vida política. Al mismo tiempo, los constituyentes habrían optado por una solución jurídica a un problema político –la inestabilidad gubernamental– que, a juicio del citado autor, hace tiempo había dejado de ser tal, “mientras que, en cambio, dificultaron al máximo su contrapartida del control legislativo.”

Frente a los argumentos anteriores, y sin negar el impacto que en el funcionamiento del sistema político y en la estabilidad gubernamental tienen factores diversos, incluidos los externos a la dinámica Parlamento-Ejecutivo, lo cierto es que la censura constructiva se ha revelado eficaz a la hora de evitar la proliferación de crisis ministeriales. Y ello tanto por lo que se refiere al número relativamente reducido de veces en que se ha recurrido a este mecanismo constitucional –2 en Alemania bajo la vigencia de la LFB y 4 en España con la CE de 1978–, como por las que ha conseguido el resultado esperado por sus proponentes –1 en Alemania (50%) y 1 también en nuestro país (25%)–.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el recurso a la moción de censura cumplía, al menos hasta fecha muy reciente, una función que a menudo se asocia a los instrumentos de control político y, más aún, a la

⁷ VIRGALA FORURIA, E.: “La responsabilidad política del gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp. 99-136.

propia razón de ser de los Parlamentos en las democracias modernas, que no es otra que servir de cauce para la expresión de la responsabilidad política “extraparlamentaria” o, en palabras de Rubio Llorente⁸, una “apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas de este control «ad referéndum»”. En definitiva, una fiscalización más enfocada al impacto de su ejercicio en la opinión pública que en la producción de consecuencias jurídico-formales en sede parlamentaria. De ahí que Martínez Elipe hablara de “conexión entre la responsabilidad parlamentariamente institucionalizada y la responsabilidad difusa”.

Finalmente, y de manera previa al examen del procedimiento parlamentario de tramitación de la moción de censura, deben abordarse una serie de cuestiones que guardan estrecha relación con esta institución.

Por un lado, se ha debatido si un Presidente frente al que se ha presentado una moción de censura podría “desactivarla” presentando su dimisión al rey, lo que abriría el camino de una investidura, a tenor de los arts. 101.1 y 99 CE. Las posiciones a este respecto varían desde quienes entienden que supondría un fraude legis o, cuanto menos, una elusión constitucional, a quienes entienden que si no hay una expresa prohibición constitucional, sí sería factible.

Esta circunstancia requiere alguna reflexión, porque es cierto que la Constitución guarda silencio sobre una posible dimisión de un Presidente objeto de una moción de censura. Sin embargo, pueden señalarse algunos argumentos que abonan esa posibilidad: el primero se refiere al tempus de la moción de censura que es, como tantos otros procedimientos parlamentarios, un iter con diferentes fases hasta que recae la decisión final del Congreso, en el cual se puede distinguir la presentación y su correspondiente calificación y admisión a trámite por la Mesa, la posible presentación de mociones alternativas, el debate y la votación. Pues bien, a lo largo de todo el procedimiento, y en todo caso antes de la votación en la que la Cámara exprese su voluntad, cabría la posible dimisión del Presidente, lo que por desaparición del objeto dejaría obsoleta la censura planteada. El Gobierno pasaría entonces a estar en funciones, abriéndose el procedimiento de investidura con las consultas

⁸ RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

regias, propuesta de candidato, debate y votación en los términos que establece el art. 99 CE. Un segundo argumento favorable consiste en entender que la prohibición de dimitir constituye una interpretación extensiva de una restricción de derechos –la dimisión es un derecho público subjetivo que tiene el Presidente, según el art 101.1 CE–, limitación que habría de recogerse expresamente habida cuenta de que el art. 4 del Código Civil impide su aplicación a supuestos distintos de los legalmente previstos. Y, en tercer lugar, si la moción tiene por finalidad censurar a un Gobierno y nombrar otro Presidente y, por ello, otro Gobierno, tal finalidad se cumpliría con la dimisión del Presidente en caso de que se haya presentado una moción de censura porque la dimisión cumple el primer objetivo –censurar al Gobierno y derribarlo– y abre el camino para el segundo objetivo –elegir un nuevo Presidente– luego no parece que concurra fraude alguno o elusión alguna a los fines de la regulación constitucional.

Por otra parte, debe hacerse referencia a la práctica de la reprobación ministerial⁹, manifestación típica del Derecho parlamentario, que, por medio de usos, costumbres y convenciones, ha dado paso a nuevas formas de control político, sorteando así la rigidez del mecanismo constitucional de la moción de censura. En la medida en que la CE no la contempla expresamente, la doctrina se divide entre los que rechazan su admisibilidad en tanto en cuanto la CE excluye precisamente la responsabilidad individual de los ministros (Lavilla Rubira), los que consideran que no existe óbice para su sustanciación, sin perjuicio de que de se eventual aprobación no se derive el deber jurídico de dimitir (Virgala Foruria), y aquellos que sostienen que la reprobación ministerial cuenta con cobertura en los arts. 98.2 (responsabilidad directa de los ministros en su gestión) y 111 CE (“1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras... 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.”) y, por tanto, debería dar lugar a algún tipo de sanción, aun por vía de costumbre constitucional. De acuerdo con esta última tesis, no cabría la reprobación ministerial en el Senado, ya que el Gobierno no responde políticamente de su gestión en la Cámara alta.

⁹ En “*Fiscalización Política del Gobierno...*”. MARTÍNEZ ELIPE, L. Ibid.

En cualquier caso, la práctica parlamentaria de la reprobación de ministros en el Congreso, que adopta la forma de mociones de reprobación, tramitadas como mociones consecuencia de interpelación, muestra que carecen de sanción jurídica en sentido estricto-cese–, más allá del impacto que, como ocurre con los medios de control político en general, pueda tener en la opinión pública. Para despejar cualquier duda al respecto, los constituyentes de países de nuestro entorno, como Francia o Italia, excluyeron expresamente esta figura de sus textos fundamentales.

B) La regulación del procedimiento parlamentario de la moción de censura en el Reglamento del Congreso de los Diputados

La regulación por el Reglamento del Congreso de la Moción de censura forma parte, junto con el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno y la cuestión de confianza, del Título VIII “Del otorgamiento y retirada de confianza”, porque los tres procedimientos, son el núcleo del sistema parlamentario desde el sujeto Parlamento, ya que tienen en común otorgar, mantener o retirar, la confianza parlamentaria en el Gobierno. Además, son de exclusiva competencia del Congreso, sin intervención por parte del Senado, en desarrollo de lo dispuesto en el 108 CE, manifestación por tanto de la singular atribución constitucional a la Cámara Baja de una posición preponderante en el control político con consecuencias jurídicas.

Es el capítulo tercero de este título el que contempla la Moción de censura, arts. 175 a 179 RCD.

Se trata de una normativa de desarrollo directo de lo dispuesto en la Constitución, hasta el punto de que hay artículos del RCD que reproducen literalmente los preceptos constitucionales, como es el caso del 175.1. RCD, idéntico al 113.1 de la CE, y del 175.2 prácticamente igual al 113.2 CE. También se contemplan algunas importantes novedades complementarias a lo que establece la Carta Magna, como la exigencia de que la propuesta se presente en escrito motivado.

La presentación de una moción de censura se sujeta por disposición del Reglamento a los requisitos constitucionales de número de proponentes –al menos una décima parte de los Diputados–, la inclusión de un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno, “que haya aceptado la

candidatura”, condicionante que tampoco figura en el texto constitucional pero que responde a la lógica del sistema según la cual el candidato debe haber aceptado porque le corresponde intervenir en el debate “a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar” –requisito que igualmente es congruente puesto que se exige para el modo ordinario de elección, la investidura–.

Tras la presentación de la correspondiente moción corresponde a la Mesa de la Cámara su calificación –operación que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, tiene un carácter estrictamente formal, limitada al examen de los requisitos que para la iniciativa en cuestión prevé el Reglamento– y su admisión a trámite, una vez verificado que se ha presentado por escrito y con motivación, que reúne el número de firmas exigido, así como que contiene la propuesta de un candidato alternativo al actual Presidente y su aceptación por parte de éste.

Una vez admitida a trámite la moción, el Reglamento dispone que se dé cuenta de su presentación al Presidente del Gobierno y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios¹⁰. Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción, podrán presentarse mociones alternativas, que en todo caso habrían de reunir los mismos requisitos exigibles a la moción de la que traen causa (motivación, número mínimo de firmantes y candidato alternativo). Nada impide que los mismos signatarios de una moción de censura pudieran firmar una alternativa, pero cabe decir que la disposición de que los firmantes de una moción no aprobada no puedan firmar otra en el mismo periodo de sesiones apunta a una interpretación restrictiva de una posible firma doble de los mismos signatarios en una hipotética moción alternativa.

El paso siguiente es la fijación del orden del día del debate, en el bien entendido que, según la Constitución, la votación no será antes de cinco días después de la presentación. El debate de la moción de censura tiene

¹⁰ Fraile Clivillés considera que en la medida en que el debate de la moción va a seguir el modelo del debate de investidura, y considerando que quienes intervienen en él no son en realidad los Grupos sino “los representantes de los Grupos políticos que hayan obtenido representación parlamentaria” ex art. 99.1 CE, es a éstos a quienes se tendría que notificar la presentación de una moción de censura. (FRAILE CLIVILLÉS, M. M.: “Comentario de los artículos 175 a 179 RCD”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M.R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012).

tres momentos: uno primero, cual es su presentación a cargo de uno de los Diputados signatarios de la misma, intervención sin límite de tiempo que responde a las dos facetas de la moción de censura, la censura propiamente dicha o justificación de su necesidad, y la presentación del candidato alternativo propuesto, que podrá intervenir a continuación “a efectos de exponer el programa político del gobierno que pretende formar” –segundo momento, que se desarrolla según las reglas del debate de investidura–. Finalmente, un tercer momento, al término de la intervención del candidato propuesto y tras la interrupción del debate decretada por la Presidencia (cuya duración no precisa el RCD), que se corresponde con el debate parlamentario stricto sensu, con participación de todos los Grupos¹¹ por orden de menor a mayor, por un tiempo de treinta minutos cada uno y réplicas de diez, tras las intervenciones individuales o, en su caso, agrupadas del candidato.

Finalizado el debate, y siempre que hayan transcurrido cinco días desde la presentación de la moción de censura, se lleva a cabo la votación, a la hora previamente fijada por la Presidencia, mediante sistema de votación nominal pública por llamamiento (art 85.2 RCD), respondiendo los Diputados “sí”, “no”, o “abstención” desde sus escaños, y con votación final del Gobierno y la Mesa de la Cámara (art 86 RCD).

A reseñar que, si se hubieran presentado mociones alternativas, cabe que el Presidente del Congreso, oída la Junta de Portavoces, ordene el debate conjuntamente, con votaciones separadas que seguirán el curso de su orden de presentación. Una vez aprobada una moción, las demás, si las hubiera, decaen.

La aprobación de una moción de censura requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, es decir la mitad más uno de los miembros de derecho de la Cámara, que siendo 350, es de 176 votos (arts. 113.1 CE y 177.5 RCD).

Si prospera una moción de censura, acto seguido se comunica por el Presidente de la Cámara al Rey y al Presidente del Gobierno, y se abre un conjunto de situaciones constitucionales que comprenden: en primer lugar,

¹¹ Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios o, de acuerdo con Fraile Clivillés, de los de los Grupos políticos con representación parlamentaria. Ibid. Comentario artículo 177 RCD.

que el Gobierno presentará su dimisión al Rey (art. 114.2 CE); segundo, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno el dimitido pasará a estar en funciones (art. 101.2 CE); y, en tercer lugar, que el candidato alternativo incluido en la moción de censura “se considera investido de la confianza de la Cámara” y “el Rey le nombrará Presidente”. Todo lo cual se lleva a cabo mediante un conjunto de reales decretos cuyo refrendante es el Presidente del Congreso de los Diputados. Lógicamente, el nombramiento del nuevo Gobierno no será por la Legislatura completa, sino por lo que reste hasta la finalización de la Legislatura en curso.

C) La moción de censura en la práctica constitucional

Hasta el momento, este mecanismo de control político ha sido planteado en las siguientes cuatro ocasiones:

La primera vez, al poco de aprobarse la Constitución, durante la I legislatura constitucional, fue presentada el 21 de mayo de 1980 por el Diputado Alfonso Guerra González y un número suficiente de Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso, Socialistes de Catalunya y Socialistas Vascos, que propusieron censurar al Presidente del Gobierno Adolfo Suárez, presentando como candidato alternativo a Felipe González Márquez. Fue debatida los días 28 y 29 de mayo y rechazada en Pleno de 30 de mayo de 1980 por 152 votos a favor, 166 en contra, 21 abstenciones y 11 ausencias.

La segunda ocasión fue el 23 de marzo de 1987 en la III legislatura, presentada por el Diputado Calero Rodríguez y cincuenta y un Diputados más del Grupo Parlamentario de Coalición Popular, planteando la censura del Presidente del Gobierno Felipe González y proponiendo como candidato alternativo a Antonio Hernández Mancha. Se debatió los días 26 y 27 de marzo de 1987, rechazándose en el Pleno de 30 de marzo de 1987 por 66 votos a favor, 195 en contra y 71 abstenciones.

La tercera ocasión fue en la actual XII Legislatura, presentada el 19 de mayo de 2017, treinta años después de la última ocasión, por la Diputada Montero Gil, y 35 diputados más del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, proponiendo censurar al Presidente del Gobierno Mariano Rajoy Brey, y como candidato a Pablo

Iglesias Turrión, Fue debatida los días 13 y 14 de junio de 2017 y rechazada en el Pleno del Congreso de 14 de junio de 2017, por 82 votos a favor, 170 en contra y 97 abstenciones.

Hasta aquí una historia de fracasos de la moción de censura que, no obstante ha jugado un significado diferente según su momento y desarrollo. Si en el caso de la primera anticipó el liderazgo político del candidato alternativo del Partido Socialista, elegido dos años después en las elecciones generales de octubre de 1982 por mayoría absoluta, en la segunda, minó el del candidato e, indirectamente, abrió paso al apoyo del Partido Popular que, nueve años después, ganaría las elecciones de marzo de 1996. En el tercer caso, anticipó un climax parlamentario que expresaba una difícil situación que desembocó un año después en la cuarta y última moción hasta la fecha.

En efecto, la cuarta moción de censura fue presentada en la misma XII legislatura, el 25 de mayo de 2018, por la diputada Robles Fernández y 83 diputados más del GP Socialista, contra el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy, proponiendo como candidato alternativo a Pedro Sánchez Pérez-Castejón. Fue debatida los días 31 de mayo y 1 de junio de 2018 y aprobada en el Pleno del Congreso de 1 de junio de 2018 por 180 votos a favor, 169 en contra y 1 abstención, lo que dio lugar a la presentación al Rey de la dimisión por el Gobierno y el nombramiento por el Jefe del Estado del candidato investido de la confianza de la Cámara como Presidente del Gobierno (art. 114.2 CE y Reales-Decretos 352/2018 y 353/2018 de cese del Gobierno y del Presidente del Gobierno D. Mariano Rajoy Brey, respectivamente, y Real-Decreto 354/2018 de nombramiento del Presidente del Gobierno de D. Pedro Sánchez Pérez-Castejón, todos ellos de 1 de junio de 2018 (BOE de 2 de junio de 2018).

La aprobación de la moción de censura no sólo ha supuesto un hito histórico en la práctica de nuestro sistema constitucional, sino que, en el plano teórico, también ha rebatido aquellas críticas doctrinales que tachaban la censura constructiva como determinante de la irresponsabilidad política del Ejecutivo –y con ello de los supuestos generales del sistema de gobierno parlamentario (relaciones interorgánicas Legislativo-Ejecutivo)–, en abierta contradicción con la función que se supone ha de tener esta institución, o, cuanto menos, como imposible de llevar a término, en la medida en que exige que el conjunto de partidos de la oposición se pongan de acuerdo en

la presentación de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Frente a este último razonamiento, las circunstancias concurrentes en la XII Legislatura han puesto de manifiesto que la relación de fuerzas políticas existentes en el Congreso de los Diputados era mayoritariamente favorable a la censura del Gobierno y, por tanto, a la investidura automática del candidato presentado. En consecuencia, sin dejar de reconocer la rigidez de la moción de censura constructiva, dato que fue precisamente lo que llevó al Constituyente a incorporarlo a la Carta Magna, los hechos conducen a rechazar los argumentos que calificaban este instrumento como escasamente relevante o inviable.

En fin, la adopción de este mecanismo constituye un ejemplo de hasta qué punto la ordenación constitucional es oportuna y lleva a cabo esa función organizadora que es muestra de vitalidad constitucional y capacidad organizadora en circunstancias ordinarias y también extraordinarias. Asimismo, revela la importancia del control político parlamentario y la estabilidad institucional cuando en situaciones críticas las instituciones mantienen la estabilidad de los poderes constituidos, y por ello las garantías de los derechos de los ciudadanos.

III. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

A) La cuestión de confianza en la CE de 1978

Como se indicaba al inicio del comentario, la responsabilidad política del Gobierno puede hacerse efectiva también al comprometer el propio Ejecutivo la confianza parlamentaria que en su día le fue otorgada, mediante el planteamiento de una cuestión de confianza (arts. 112 y 114.1 CE). Formalmente constituye un medio de control político que lleva aparejada una hipotética sanción jurídica, si bien su fundamento último radica precisamente en el fortalecimiento del Gobierno frente a la oposición parlamentaria; finalidad inversa, pues, a la perseguida con la moción de censura. Junto a este dato, también difiere del otro instrumento paradigmático de control político en lo relativo a su iniciativa, que parte justamente del Gobierno, así como en la mayoría requerida para su aprobación, simple en la cuestión de confianza, absoluta o reforzada en la moción de censura, de lo que se sigue que aquélla representa un “plus” de garantía para el Ejecutivo.

La regulación de la cuestión de confianza en el anteproyecto de Constitución se encontraba en el art. 90, que era prácticamente idéntico en su redacción al vigente art. 112, salvo por una notoria diferencia: se requería mayoría absoluta para entenderla otorgada.

Al citado artículo del anteproyecto de CE se presentaron dos enmiendas en el Congreso: una por el Diputado Fernández de la Mora, del GP de Alianza Popular, que pretendía suprimir la institución, al decantarse por un sistema de corte presidencialista más que parlamentario, y otra del GP Socialista proponiendo una redacción sustancialmente idéntica al actual art. 114.1 CE, que pasó a ser el apartado 1 del art. 106 de la Constitución en el Informe de la Ponencia.

En el debate de la Comisión Constitucional del Congreso el Diputado López Rodó (GP AP) defendió una enmienda para suprimir la expresión “nuevo” Presidente del precepto, toda vez, según argumentó, que podía ser elegido el mismo Presidente que hubiera perdido una cuestión de confianza, por ejemplo con un cambio de Gobierno monocolor a uno de coalición; argumento que prosperó en la votación, suprimiéndose el referido término.

En el dictamen de la Comisión Constitucional y en Pleno se mantuvo el requisito del requerimiento de mayoría absoluta para otorgar la confianza del Congreso.

Ya en el Senado la enmienda del Senador de la Agrupación Independiente Justino de Azcarate pretendía invertir la dicción para que se entendiera denegada la confianza con votación igual o mayor a la mayoría absoluta. Otra enmienda de la misma formación daba la opción de, bien entender la confianza otorgada cuando votara a favor de la misma igual mayoría que votó la investidura, bien sustituir la expresión del texto proveniente del Congreso por “la mayoría de la misma clase, o del mismo tipo de mayoría”. La enmienda de UCD fue la de mayor calado en tanto proponía suprimir el término “absoluta”, o lo que es lo mismo, transformar el requisito de apoyo a la confianza en mayoría simple. Por su parte, la enmienda del senador Fidel Carazo, del GP Mixto, contenía la pretensión de incluir también al Senado como sujeto que podía otorgar la confianza al Gobierno. Sánchez Agesta propuso vincular la confianza a un texto legislativo que de esta suerte podría ser aprobado en lectura única en una u otra Cámara, semejante a la

confianza del art. 44 de la Constitución francesa, de modo que, en el caso de que la vinculación de la confianza a disposiciones de carácter legislativo no resultase otorgada, el Gobierno habría de dimitir. En fin, otra enmienda de la Agrupación de Independientes proponía, para el caso de vincular la confianza al programa o a una declaración de política general que tuviera que ver con elementos sustanciales de la organización territorial del Título VIII, que el planteamiento de la confianza fuera obligatorio, y su otorgamiento por mayoría absoluta de ambas Cámaras conjuntamente.

Respecto de las enmiendas al art. 107 del texto remitido por el Congreso (actual 114.1 CE) la presentada por el Senador Fidel Carazo seguía en la línea de incorporar al Senado instituciones de control parlamentario con sanción jurídica como la cuestión de confianza. La enmienda de Xirinacs i Damians, del GP Mixto, proponía la presentación de la dimisión por un Presidente del Gobierno que no hubiera obtenido la confianza del Congreso ante “el Presidente de la Confederación” en línea con sus enmiendas respecto de la forma de Estado.

En la Comisión Constitucional el Senador Ollero señaló que la cuestión de confianza constaba de dos partes, recogidas respectivamente en dos artículos –105 y 107 en aquél momento (actualmente 112 y 114.1 CE)-: el primero referido a las condiciones, requisitos y procedimiento para plantear la cuestión de confianza, y el segundo, las consecuencias de su rechazo por la Cámara, que son la dimisión del Gobierno y la apertura de una crisis. Siendo la cuestión de confianza—decía Ollero— una facultad del Gobierno, quiere ello decir que la usará para reforzar su posición, si bien reconocía en esta institución otras posibles funciones como la de reagrupar una mayoría dividida, dar razón pública de la necesidad de dimitir por falta de respaldo parlamentario, rehacer apoyos parlamentarios y reafirmar, reformar o incluso sustituir el programa por otro, o hacer frente a una oposición circunstancial sobre un determinado asunto. Si bien, añadía, la exigencia de mayoría absoluta impedirá recurrir a esta institución, convirtiéndose el Gobierno en débil e inestable, razón por la cual se manifestó a favor de que la mayoría requerida fuera la misma que obtuvo el Presidente para ser investido.

En línea semejante, aunque con matices, el Senador López Henares del GP UCD, se posicionó a favor de que la votación fuera por “mayoría simple”. Por su parte, el Senador Villar Arregui, del GP Progresistas y So-

cialistas Independientes, defendía mantener el requisito de mayoría absoluta para “recabar algo más que el voto inicial de la investidura” y, con ello, “corresponsabilizar de su gestión a las minorías de oposición”.

Finalmente resultaría aprobada la enmienda de UCD a favor de la aprobación de la confianza por mayoría simple, redacción que se mantuvo en adelante y pasó así al vigente texto constitucional.

B) La regulación del procedimiento parlamentario de la cuestión de confianza en el Reglamento del Congreso de los Diputados

El procedimiento de tramitación de la cuestión de confianza (art. 112 CE) se desarrolla en los artículos 173 y 174 del Reglamento del Congreso, ubicados en su Título VIII, relativo al otorgamiento y retirada de la confianza.

El art. 173 RCD nada añade desde una perspectiva procedimental, al limitarse a reproducir literalmente el primer inciso del art. 112 CE. Es el art. 174 RCD el que regula los pormenores de la tramitación parlamentaria de la cuestión de confianza. En su primer apartado establece que la iniciativa se presente en escrito motivado, requisito que, al igual que con la moción de censura, incorpora el Reglamento respecto de la regulación constitucional de esta institución. Asimismo, se prevé que la cuestión se acompañe “de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros” al objeto de verificar que la decisión del Presidente sobre su presentación ha sido efectivamente sometida a deliberación del órgano colegiado. Se trata de un condicionante puramente formal en tanto en cuanto no se requiere un acuerdo favorable del Consejo de Ministros, cuya intervención carece de carácter vinculante. De ahí que el órgano rector de la Cámara haya de limitar su examen, como corresponde a la función de calificación, a la mera constatación de la concurrencia de estas exigencias.

Admitida a trámite la cuestión de confianza, la Mesa dará traslado del escrito a la Junta de Portavoces y convocará el Pleno para su debate, que se ajustará a las normas establecidas para el de investidura, lo que implica que la sesión plenaria se desarrollará normalmente en varias jornadas. Intervendrá en primer lugar, sin límite de tiempo, el Presidente del Gobierno, quien expondrá los argumentos que han conducido a la presentación de

la cuestión y por los que solicita la Cámara manifieste su confianza. La Constitución habla del “programa” o “una declaración de política general” excluyendo conscientemente el planteamiento de la cuestión en relación con un proyecto legislativo concreto, como sí ocurría en el pasado (Artículo sexto de la Ley 51/1977, de 14 de noviembre). El término “programa”, de acuerdo con Santaolalla¹², parece aludir a la rectificación del programa inicial cuya aprobación le fue conferida en su día al Presidente (arts. 99.3 CE), en tanto que la referencia a la declaración de política general puede entenderse, siguiendo al mismo autor, “como expresiva de aquellas manifestaciones... que, sin afectar al programa originario, tienen una trascendencia política considerable”, como pudiera ocurrir con cuestiones relativas a la integridad territorial del Estado, a la seguridad nacional o el acaecimiento de sucesos inesperados (crisis económica).

Tras la intervención del Presidente del Gobierno se interrumpirá el Pleno por el tiempo decretado por la Presidencia, de conformidad con lo establecido por el art. 171.3 RCD respecto del debate de investidura. Reanudada la sesión, tendrá lugar la intervención de los Portavoces de los grupos parlamentarios por orden de mayor a menor, finalizando con el principal grupo parlamentario que apoya o sustenta al Gobierno.¹³ Las intervenciones iniciales de los Grupos tendrán una duración máxima de treinta minutos, salvo ampliación acordada por la Junta de Portavoces, y los turnos de réplica, de diez minutos de duración. El Presidente del Gobierno podrá contestar individualmente o de manera agrupada a los portavoces, haciendo uso de la palabra cuantas veces lo solicite.

Finalizado el debate, la cuestión de confianza se someterá a votación a la hora previamente anunciada por la Presidencia y siempre que hayan transcurrido veinticuatro horas desde su presentación, periodo de enfriamiento que, en este caso y a diferencia de lo que acontece con la moción de censura, introduce el Reglamento del Congreso sin previsión constitucional expresa. La votación será pública por llamamiento (art. 85.2 RCD).

¹² SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: Derecho constitucional. Dykinson. Madrid, 2004.

¹³ Se sigue pues un orden inverso al debate de la moción de censura, según práctica parlamentaria surgida a raíz del debate de investidura –excepción al art. 75.4 RCD– cuyas reglas le son aplicables.

El apartado quinto del art. 174 RCD reproduce prácticamente en su integridad el último inciso del art. 112 CE, al disponer que “la confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los Diputados.” Como hemos tenido ocasión de ver, el quórum de votación constituyó el principal punto de debate en torno a la cuestión de confianza en las Constituyentes. Sin ánimo de reiterar lo ya expuesto, la mayoría simple refiere a la fórmula de más votos favorables que en contra, sin computar abstenciones.

Finalmente, el último apartado del precepto reglamentario exige que el Presidente del Congreso comunique al Rey el resultado de la votación, cualquiera que haya sido, positivo o negativo. En el primer supuesto, el fundamento estriba en razones de cortesía constitucional, formalidad “ad solemnitatis”, mientras que en el segundo subyace un fundamento práctico, cual es el inicio de las consultas regias para la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, en los términos del art. 99.1 CE.

C) La cuestión de confianza en la práctica constitucional

Desde la entrada en vigor de la CE de 1978, y hasta el momento actual, se han presentado dos cuestiones de confianza. La primera de ellas fue promovida por el Presidente Suárez en el transcurso de la I Legislatura y tramitada los días 16, 17 y 18 de septiembre de 1980, resultando aprobada por 180 votos a favor, 164 en contra y 2 abstenciones. Se ha dicho¹⁴ que la cuestión, si bien fue planteada como una declaración sobre política general, versando sobre temas tales como la crisis económica, el desarrollo del Estado autonómico, la lucha contra el terrorismo o la política exterior, en realidad pretendía contrarrestar el desgaste sufrido meses antes por la moción de censura presentada por la oposición socialista, proponiendo a Felipe González como candidato alternativo.

Desde un punto de vista procedimental, la principal peculiaridad residió en el hecho de que el Reglamento provisional del Congreso de 13 de octubre de 1977 carecía de una regulación concreta de esta institución, lo que unido a la circunstancia de que la citada Ley 51/1977, que sí contemplaba una reglamentación expresa, ya no se encontraba en vigor en

¹⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Ibidem*.

aquel momento, determinó que la Presidencia del Congreso, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, hubiera de establecer las normas con arreglo a las cuales se sustanciarían el debate y votación de la cuestión de confianza, cuyo contenido apenas difería de las actuales normas.

La segunda y última cuestión de confianza planteada hasta la fecha fue promovida por el Presidente González también sobre una declaración de política general económica, territorial y comunitaria (proceso de unión europea). Presentada el 2 de abril de 1990, fue debatida y votada en sesión plenaria el 5 de abril, resultando aprobada por 176 votos a favor, 130 en contra y 37 abstenciones.

Concluido aquí el análisis de la cuestión de confianza, cabe afirmar que, si bien este mecanismo constitucional ha sido utilizado de manera esporádica, la virtualidad práctica de los instrumentos de control político con sanción jurídica no reside tanto en el número de ocasiones en que son empleados, cuanto en la posibilidad de recurrir a los mismos cuando concurren crisis o circunstancias político-institucionales singulares. Con todo, la rigidez que es consustancial a la cuestión de confianza pudiera matizarse, bien de facto, vinculando su aprobación a la de iniciativas legislativas de especial trascendencia política y, en concreto, bajo determinadas coyunturas, al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (cuyo debate se considera el debate político por excelencia en tanto que traduce en cifras el programa político del Gobierno), bien de lege ferenda mediante la correspondiente reforma del art. 112 CE, como ya se propuso durante el debate constituyente. Materia ésta que sería objeto de un análisis distinto al que del presente comentario.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALZAGA VILLAMIL, Ó.: *Comentario a la Constitución*. Edersa, Congreso de los Diputados, Madrid, 1983-1989. *Comentarios a los arts. 112, 113 y 114* Portal de la Constitución. Ed. Congreso de los Diputados. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm> [consulta: 26/09/2018].
- FRAILE CLIVILLÉS, M. M.: “Comentario de los artículos 175 a 179 RCD”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

- GARRIDO FALLA, F. [coord.]: *Comentario a la Constitución*. Civitas, Madrid, 2001.
- MARTÍNEZ ELIPE, I.: *Fiscalización Política del Gobierno. Vol. Primero. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Aranzadi, Madrid, 2000.
- MONTERO GIBERT, J. R.: “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 12, 1979, pp. 5-40.
- OLLERO, C.: “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 52, 1986, pp. 7-18.
- RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho constitucional*. Dykinson, Madrid, 2004.
- TORRES DEL MORAL, A.: “¿Censura o disolución?” *El Mundo*, el 31 de mayo de 2018.
- VIRGALA FORURIA, E.: “La responsabilidad política del gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp. 99-136.

EL CONTROL PARLAMENTARIO (II): PREGUNTAS, INTERPELACIONES Y MOCIONES

Luis MOLINA MORENO

Letrado de las Cortes Generales

Jefe del Departamento de Asistencia Jurídica de la

Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria del Senado

RESUMEN

A lo largo del presente artículo se realiza una exposición sobre las herramientas de control indirecto al Gobierno por parte de las Cortes Generales, como son las preguntas, interpelaciones, solicitudes de informe y mociones, desde un punto de vista más práctico que doctrinal. Asimismo, se pretende demostrar la actual y real relevancia de estos instrumentos dado el avance de la tecnología y de la sociedad desde el momento en el surgieron por primera vez hasta nuestros días. Conectada con ello, se trata de defender la utilidad que éstas tienen no sólo en las relaciones Gobierno-Parlamento, sino también entre los Parlamentarios y sus electores.

Palabras clave: Control al Gobierno, pregunta, interpelación, solicitud de información, mociones, proposiciones no de ley, representante, elector, ejercicio de presión, iniciativas parlamentarias.

ABSTRACT

Along this text there are exposed some thoughts about the parliamentary tools to oversight the Government's action by "Cortes Generales", as questions, interpellations, data requests or resolutions, not from a doctrinal point of view but a practical experience one. Likewise, it is tried to demonstrate the current and actual importance of these tools because of social and technological advance, from the beginnings of those till nowadays. Related with that, it is tried to defend their utility not only in Government-Parliament relationship, but also between MPs and their electors.

Keywords: Government oversight, question, interpellation, information request, motion, resolution, representative, elector, pressure measures, parliamentary initiatives.

SUMARIO: I. LA RELACIÓN DE CONFIANZA ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO: EL CONTROL PARLAMENTARIO. II. LAS PREGUNTAS E INTERPELACIONES *1. Las preguntas 2. Las preguntas para respuesta oral 3. Las interpelaciones* III. LAS SOLICITUDES DE INFORME IV. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY Y LAS MOCIONES

I. LA RELACIÓN DE CONFIANZA ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO: EL CONTROL PARLAMENTARIO

A nadie se le escapa hasta qué punto ha cambiado todo desde los inicios del parlamentarismo hasta la actualidad, en todos los sentidos.

Como bien dijera Burdeau, existen unas leyes naturales del parlamento, refiriéndose a que, más allá de lo que regulen las leyes y los reglamentos, hay cosas que son siempre iguales. Y es que, el Gobierno y los Parlamentarios, investidos de su legitimación democrática y de sus funciones representativas, son ante todo personas y, como tales, se comportan.

No aporta nada nuevo señalar que en los modelos parlamentarios, como es el nuestro, existe una relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno, pero conviene recordarlo a efectos de centrar las ideas que a continuación exponemos.

La confianza del Parlamento, en nuestro caso, de las Cortes Generales, es una suma de las confianzas de todos sus miembros, así ha sido desde un principio, pero la realidad ha cambiado a lo largo del tiempo y, con ella, también lo ha hecho la propia naturaleza de esa confianza.

La posición de los parlamentarios ha variado sustancialmente dentro del propio parlamento y respecto del Gobierno por tres causas fundamentales: la complejidad de los asuntos a gestionar por el Gobierno, la centralización de la acción política en los partidos políticos y, más recientemente, el cambio de los canales de comunicación entre los representantes y sus representados.

Ninguno de estos factores debe entenderse como una crítica ni como una contaminación de la relación de confianza como se concibió en su origen, simplemente es diferente, son cosas que suceden con un avance tecnológico y social que no se detiene nunca.

La confianza no debe entenderse como una cuerda que une al Gobierno con el Parlamento, sino como una estructura triangular que une entre sí al Gobierno, a los Parlamentarios y a los votantes. Y en esta estructura, los Parlamentarios presionan al Gobierno, mientras que los votantes presionan tanto a los Parlamentarios como al propio Gobierno, viéndose éste sometido

a una doble presión, pues requiere de la confianza de los otros dos cabos de todo este entramado.

En aquellos orígenes del parlamentarismo decimonónico las relaciones entre esos tres sujetos eran más intermitentes y sometidas a menor publicidad. Entonces imperaban los modelos electorales mayoritarios, fundamentalmente uninominales, lo que comportaba una relación de confianza fuerte entre el votante y su representante, ya que escasa mediación entre ambos había. Por otra parte, los medios tecnológicos no facilitaban que el representado conociese suficientemente la actuación que el Parlamentario realizaba. La presión que lo primero les daba se la quitaba lo segundo.

Por otra parte, nos centraremos en los sistemas parlamentarios, como el nuestro y que por tanto aquí nos interesa, en los que la relación de confianza entre el votante y el Gobierno no es directa, sino que se plasma a través de sus representantes.

Esto coloca al Parlamentario en una complicada posición intermedia en la que siente la presión del pueblo a la vez que debe presionar al Gobierno, y debe hacerlo en la medida justa, pues en ello se juega al apoyo de sus votantes.

Volviendo así a cómo han cambiado las cosas desde aquel entonces, el control al que el votante somete a su representante ha ido subiendo, primero la prensa escrita de acceso generalizado, luego la radio, la televisión, internet y, ahora, las redes sociales, han hecho que el representado pueda, si lo desea, saber a la perfección lo que sus electos hacen, y eso incluye cómo controlan al Gobierno.

En el momento presente la presión política se ejerce por los parlamentarios sobre el Gobierno en un triple plano, el parlamentario, el mediático y el de las redes. Este último plano añade un elemento de interés, la posibilidad de los electores de relacionarse y presionar a su vez de forma directa a los electos.

Si antes, cuando la prensa escrita era la referencia, de una pregunta formulada por un parlamentario lo que conocía un ciudadano era una breve reseña en las páginas de política, o tal vez la transcripción taquigráfica que

él mismo tendría que ir a buscar en el boletín correspondiente, suponiendo un cierto esfuerzo que realmente una ínfima parte de los votantes llegaría a hacer, respecto a las que poco podría aducir, más allá de una conversación familiar, entre amigos o en el trabajo, en la actualidad puede ver en su ordenador, o incluso en su teléfono móvil, la pregunta entera, con su respuesta, revestidas de absoluta literalidad, de forma inmediata, sin más esfuerzo que mover los dedos y, lo más importante, con la posibilidad de escribir un comentario en el ciberespacio al que cualquier otro ciudadano podrá acceder, o por qué no, de remitirle una observación directamente a su representante. La opinión política sobre el control al Gobierno ya no es un asunto de periodistas y, cada cuatro o cinco años de los votantes, hoy es un asunto diario de los ciudadanos que quieran interesarse por ello.

En el caso concreto del sistema político de la Constitución del 78, el modelo electoral proporcional se ha convertido en el más general, salvo para algunos casos, entre los que el más relevante es el mayoritario para la elección de los Senadores.

Esto nos lleva a otro de aquellos factores de cambio a los que antes nos referimos, el papel central de los partidos políticos. Puede que en el Senado la relación entre electores y Senadores sea más directa, pero también es cierto que el papel que ejercen los partidos políticos durante el periodo electoral centra en ellos todo el protagonismo y canaliza la voluntad electoral del votante. Existe por tanto otro elemento a tener en cuenta en este entramado de relaciones de confianza, la configuración del sistema de partidos en los modelos parlamentarios y la elaboración de las listas electorales por los mismos. Se añade así una cuerda más que tira del parlamentario, la de su partido, que velando por el cumplimiento del programa electoral con el que concurrieron a las elecciones espera de sus miembros que ejerzan el control al Gobierno de forma ajustada al mismo. En caso de que un miembro del partido ejerza sus funciones contrariando los criterios de éste, sus posibilidades de volver a ser incluido en las listas electorales para los próximos comicios se reducen.

Esto que por algunos se ve como algo un tanto reproachable, debería verse más bien como una consecuencia lógica de una democracia representativa que debe hacer frente a un creciente ritmo de gestión de problemas cada vez más complejos, que hace que sea más fácil para los partidos que para

los votantes evaluar el nivel de compromiso de los actos del electo con el programa que asumió al integrarse en una lista, por lo tanto sin ser una realidad perfecta, es una cierta garantía para el elector de que todos sus representantes obran en consecuencia de lo que le propusieron durante la campaña.

El derecho parlamentario no desconoce de esta centralidad de los partidos, de modo que la mayoría de las iniciativas de índole parlamentaria se les atribuyen a los partidos políticos, si bien algunas, precisamente de control, siguen correspondiendo a los parlamentarios individualmente. Esto al menos en la teoría, en la práctica lo habitual es que al inicio de cada legislatura los portavoces de los Grupos Parlamentarios acuerden una distribución proporcional de las iniciativas que habrán de sustanciarse ante el Pleno, de modo tal que en el más mediático de los órganos funcionales de las Cámaras pierden buena parte de su autonomía los Parlamentarios en favor de sus Partidos.

Expuestas ya estas ideas, podemos pasar a relacionarlas con los instrumentos de control al Gobierno de forma concreta.

II. LAS PREGUNTAS E INTERPELACIONES

La Constitución Española en su art.111 establece lo que sigue:

1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.

2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

Cada una de las Cámaras lo desarrollan en sus respectivos reglamentos, de la forma que sigue:

En su artículo 160 el Reglamento del Senado regula las preguntas:

Los Senadores podrán formular al Gobierno preguntas, mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara.

Y en el 170 las interpelaciones:

1. Cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno manifestando, de un modo explícito, el objeto de la interpeleación.

2. La interpeleación será presentada por escrito dirigido al Presidente del Senado y versará sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general.

3. La Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una interpeleación, conforme a lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito.

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula estas figuras en los siguientes artículos.

Artículo 180

Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpeleaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Artículo 181

1. Las interpeleaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún departamento ministerial.

2. La Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una interpeleación, conforme a lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito.

Artículo 185

Los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Artículo 186

1. Las preguntas habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso.

2. No será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídico.

3. La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo.

Artículo 187

En defecto de indicación se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente.

Artículo 188

1. Cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo. Los

Del mismo modo los han recogido los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma y los Reglamentos de sus Asambleas.[...]

3. En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado, contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar y, tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de la pregunta pueda exceder de cinco minutos. Terminado el tiempo de una intervención, el Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente.

Artículo 190

1. La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguientes a su publicación, pudiendo prorrogarse este plazo a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso, por otro plazo de hasta veinte días más.

2. Si el Gobierno no enviara la contestación en dicho plazo, el Presidente de la Cámara, a petición del autor de la pregunta, ordenará que se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales, dándose cuenta de tal decisión al Gobierno.

La regulación continúa de forma más extensa en otros artículos, que no reproducimos para evitar resultar exhaustivos y porque en lo que aquí recogemos aparecen las regulaciones que juzgamos de mayor interés para la exposición que sigue.

Del contenido de todos estos preceptos se observa la existencia de interpelaciones y de tres tipos de preguntas, las de respuesta escrita y las de respuesta oral, éstas en Pleno o en Comisión.

Creemos mejor tratar las interpelaciones en segundo lugar, puesto que consideramos que se las puede considerar una suerte de pregunta enriquecida.

1. Las preguntas

Por tanto, entrando en el análisis de las preguntas comenzaremos por las de contestación oral.

Es ésta una iniciativa que corresponde en exclusiva a los parlamentarios de cada Cámara, a Diputados y Senadores, que pueden ejercer de forma individual o conjunta, sin límites a su cantidad. Por medio de ellas, los parlamentarios pueden solicitar datos del Gobierno o preguntarle por sus actuaciones y criterios, pasados, presentes y futuros.

La pregunta es una herramienta importantísima y, cuanto más se vive desde dentro la actividad parlamentaria, más se aprecia su utilidad. Es una forma de control rápida, sencilla, dinámica y eficaz, su flexibilidad la convierte en una iniciativa que permite una relación directa entre el Parlamentario y el Gobierno que, por contra que en otras iniciativas, no contará con el respaldo del Grupo o Grupos Parlamentarios que le sustentan.

Muestra de esa alta relevancia es el régimen de garantías que se le atribuye, que veremos más adelante.

La configuración de esta institución parlamentaria es considerablemente abierta y concede a sus titulares una gran libertad en su ejercicio, pero esto no significa que sea ilimitada. Recordemos como exponíamos al principio, que los parlamentarios son personas y que la experiencia, propia y

comparada, presente e histórica, nos demuestran que no es raro que puedan emplearse para hacer obstruccionismo parlamentario.

Por ese motivo a las preguntas para respuesta escrita se aplican también, por analogía, los límites establecidos por los Reglamentos a las preguntas para respuesta oral, es decir, que no podrán ser idénticas a otras ya presentadas por el mismo autor, que no podrán versar sobre un exclusivo interés particular, sean de índole estrictamente jurídica y que no podrán atentar contra el decoro de la Cámara.

A ellas se suma otro límite que se deduce de nuestro sistema parlamentario, que es que las preguntas que se formulen deberán ser competencia del Gobierno, cosa totalmente lógica, pues es sobre el mismo respecto al que se ejerce la función de control y no tendría sentido que se le soliciten datos de los que no pueda disponer u opiniones y planes sobre asuntos que no pueda o no le corresponda abordar.

Sobre la inadmisión de preguntas ya formuladas por ese mismo autor durante ese periodo, es decir, repetidas, encuentra su porqué en el citado obstruccionismo, pues es precisamente en la posibilidad de presentación ilimitada de las mismas donde se encuentra su principal exponente. Al no haber límites al número de preguntas para respuesta escrita que caben presentarse, teniendo el Gobierno la obligación de responder a todas ellas en el plazo reglamentariamente establecido, nada impide que un Diputado o Senador presente avalanchas casi inabarcables de estas iniciativas, y menos hoy en que los medios informáticos agilizan el proceso y lo facilitan infinitamente en comparación a un tiempo en que las preguntas de debían presentar escritas a mano o a máquina una a una. Ello no significa que un Senador, Diputado o Parlamentario autonómico ante sus respectivas Cámaras no pueda mandar al Gobierno un inmenso número de preguntas para su respuesta escrita, pero sí que al menos se mitiga el ánimo de obstruir, que en el caso de decenas de preguntas idénticas sería totalmente evidente.

Como decíamos, tampoco cabe presentar preguntas de índole estrictamente jurídica. Aquí la clave está en el término “estrictamente”. En realidad, lo político y lo jurídico están muy estrechamente ligados, de entenderse en sentido amplio, habrían de inadmitirse el 80% de las preguntas. El sentido pues del precepto es que la iniciativa sirva a su fin de control, el Gobierno

está obligado a responder de su gestión, teniendo en su caso que darle un amparo legal o justificación jurídica sobre la adecuación a la normativa de sus actuaciones, hasta aquí es lógico y normal el carácter jurídico de la pregunta y su consecuente contestación. Ahora bien, el Gobierno no es una consultoría jurídica, así que no es obligación suya resolver las dudas o inquietudes jurídicas de los miembros del parlamento que nada tengan que ver con su gestión. Como ejemplo, por clarificar, un parlamentario podría preguntar al amparo de qué norma el Gobierno realiza una actividad o si el Gobierno considera adecuado a derecho un acto realizado por él, pero no preguntar si un acto hipotético sería legal o cuál es la regulación aplicable a una situación determinada.

La prohibición de presentar preguntas de interés exclusivamente personal tiene un motivo parcialmente diferente a las anteriores, pues tiene una doble razón. Por un lado porque no es competencia del Gobierno atender a pretensiones individuales de los parlamentarios y, por otra, porque no debe olvidarse que el estatuto de Diputados y Senadores del artículo 71 de la Constitución no les atribuye derechos subjetivos, sino prerrogativas que les corresponden en cuanto a representantes del pueblo, ni que el derecho al ejercicio de los cargos públicos que se desprende de su artículo 23 tiene como fin el desempeño de una función pública, también en calidad de representante, de modo tal que en ninguno de ellos encaja la formulación de una iniciativa que sólo al parlamentario, o a otra persona individualmente, interese. Entiéndase lo anterior siempre desde un punto de vista de lógica sistemática, no significa que un parlamentario no pueda presentar nunca una pregunta que le suscite interés particular alguno, pues eso haría casi imposible formular cualquier cuestión, pues de forma indirecta, como vecino de su circunscripción o como miembro de algún colectivo, normalmente tendrá algún interés en ello, personal o, cuando menos, político. En definitiva, podemos considerar el interés particular del Parlamentario o de una persona individualizada como una motivación que únicamente redundaría en beneficio de estos sujetos. Ello significa, además, que el hecho de que más personas o incluso un colectivo se interesen por la situación de ese individuo, no convierte su beneficio en un interés general, para que éste último exista, es necesario que se trate de un asunto que de forma objetiva e impersonal suscite el interés de cualquier persona. Por ese mismo motivo, si un interés se personaliza sobre alguien que ostente una función institucional o política,

no se consideraría individualizado, puesto que su posición convierte los asuntos que le afectan en interesantes a nivel público y general.

No podemos olvidar además unas limitaciones que se infieren de los principios generales del derecho parlamentario, como son las de no faltar decoro de la Cámara ni de sus miembros y la de que el objeto de la iniciativa sea posible.

Este último supone que no deban admitirse aquellas preguntas que el Gobierno no pueda responder por motivos tan obvios como que no puedan ser conocidas por el ser humano en el estado actual de las cosas o no tengan sentido. Aquí entrarían aquellas cuestiones sobre hechos o personajes ficticios, extemporáneas y cualesquiera otras que ni el Ejecutivo ni nadie pueden responder, así como aquellas iniciativas que por su formulación resulten imposibles de comprender.

En cuanto al decoro de la Cámara y de sus miembros, parece que el mismo no debe entenderse sólo atendiéndolos como un sujeto pasivo, sino también activo, es decir, que no sólo no deben ser faltados, sino tampoco faltar, digamos que igual atenta al decoro ser insultado que insultar. De nuevo, ha de verse desde una lógica sistemática, considerando una posible ofensa desde una sensibilidad normal y teniendo en cuenta que, no cualquier insinuación o cuestión cuya finalidad sea acusatoria, es decir, que de su respuesta se pretenda comprometer la posición del Gobierno o desvelar una actuación inadecuada, reprochable o incluso ilegal o delictiva, se podría considerar que falte al decoro. De hecho, la falta al decoro residiría más en el talante de la iniciativa, las formas irrespetuosas o el uso de términos ofensivos. También pueden tenerse como poco decorosas las preguntas que no respeten la seriedad y solemnidad que la institución parlamentaria reviste, especialmente cuando su pretendida jocosidad o falta de rigor de la misma hagan que la respuesta quede fuera de las lógicas competencias del Gobierno o requieran una respuesta igualmente falta de rigor, un juego en el que el ejecutivo no tiene por qué verse obligado a contestar.

Obsérvese que, con carácter general, aplicable a todo el ordenamiento jurídico, está el principio de que las normas deben ser utilizadas para el fin por el cual se crearon, pues de lo contrario se estaría produciendo un fraude de ley. Desde luego, insultar a cualquier sujeto o mofarse de él

no está en el objeto de las preguntas, como tampoco lo está hacer humor o chanza aún sin ánimo de ofender.

Visto todo lo anterior nos viene sin duda a la cabeza la pregunta de cómo se realiza todo este control sobre el control, quién es el policía que vela por el cumplimiento de todo ello.

La respuesta está en los Reglamentos de la Cámaras, son sus respectivas Mesas las que, en su función principalísima de calificar y admitir a trámite los escritos de índole parlamentaria, realiza un control liminal sobre la adecuación de todas estas iniciativas de control a las exigencias reglamentarias. No es éste un control de oportunidad política en absoluto, sino que lo es de tipo técnico y jurídico, se trata de valorar si del tenor de cada iniciativa se puede deducir que incumple alguna de las especificaciones que hasta ahora hemos visto. Algunas veces ese control resulta sencillo, si una pregunta es idéntica a otra presentada anteriormente resulta evidente, pero otras veces puede ser más complicado. Por ejemplo, en el caso de valorar si la pregunta cuenta con el rigor y la seriedad necesarias, o si falta al decoro de la Cámara, pues no existe una fórmula jurídica infalible de cuya aplicación resulte la admisibilidad o no, sino que exige un análisis que difícilmente se libra de un mínimo grado de subjetividad, que en más de un caso puede resultar discutible para el afectado.

También entraña dificultad la consideración de si existe o no un interés particular del formulante o de una persona singularizada en una iniciativa de control, ya vimos más arriba algunas de sus complejidades, pero toca aquí fijarse en las de carácter práctico. Raro sería que un parlamentario formulase una pregunta en primera persona o referida a sí mismo, lo normal es que haya que deducir de la respuesta pretendida si el interés que la promueve es propio o general, cosa en ocasiones muy difícil de esclarecer, pues las Cortes Generales no cuentan con ningún tipo de cuerpo fiscalizador o de investigación, con lo que sólo las más evidentes se pueden identificar.

Desde luego que no es ésta una cuestión baladí, porque el amplio elenco de garantías que protegen el ejercicio de estas iniciativas alcanza a las decisiones de la Mesa. En primer lugar porque el Parlamentario afectado puede solicitar de la Mesa la reconsideración de su acuerdo de inadmisión. Pero aún más relevante es la posibilidad de elevar el asunto al Tribunal

Constitucional en forma de recurso de amparo en virtud del artículo 23.2 de la Constitución.

Es poco habitual que la Mesa acceda a las pretensiones de reconsideración, pues las decisiones frente a las que se solicitan son fruto de un análisis jurídico que resulta en unos criterios que son los mismos en el momento de tomar el acuerdo y en el de resolver sobre la reconsideración, si bien hay casos en los que los argumentos del solicitante revelan motivos y hechos que pueden cambiar la interpretación hecha por la Mesa, en cuyo caso ésta accede sin mayor problema a reconsiderar su decisión.

De especial interés son las garantías que se refieren a las preguntas. Así, en el caso de que termine el periodo de sesiones, el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé en su art.189.3 que las preguntas para respuesta oral que no hayan podido sustanciarse se convertirán de forma automática en preguntas para respuesta escrita. Asimismo, se prevé, en los Reglamentos de ambas Cámaras que, cuando el Gobierno no conteste a una pregunta para respuesta escrita en el plazo establecido de 20 días en el Congreso o 30 días en el Senado, su autor tendrá derecho a que ésta se incluya en el orden del día de la siguiente Comisión competente por razón de la materia en forma de pregunta oral. Ambas conversiones buscan que las preguntas no se queden sin responder. En el caso de las preguntas para respuesta oral, al ser imposible que fuesen respondidas por un miembro del Gobierno, o por un Secretario o Subsecretario de Estado, por estar disueltas las Cortes o en periodo de vacancia parlamentaria, se convierten en escritas porque el Gobierno aún sigue en este caso respaldado por su aparato administrativo, que le permite buscar la respuesta y hacérsela llegar al Parlamentario, lo que satisfaría su interés en la información requerida, aunque la voluntad de ejercer presión política, en el caso de que la hubiese, quedaría menos cubierta, pues, como veremos más adelante, la repercusión mediática de una pregunta con respuesta oral es mucho mayor. Digamos que, de alguna manera, se salva la imposibilidad de que sea respondida, pero la pregunta desciende de categoría política.

Lo contrario ocurre con las preguntas para respuesta escrita que no se responden a tiempo. Aquí no se trata de salvar una situación de respuesta imposible, sino de evitar que el desinterés del Gobierno la relegue al olvido o, aún peor, que aprovechándose de la ausencia de otras sanciones jurídicas,

la dejase desatendida a propósito, para privar al formulante de la información que le pueda resultar útil o ahorrarse el riesgo político de una respuesta polémica. La sanción prevista, esa conversión a oral de la pregunta, supone un castigo o sanción políticamente peor, pues si difícil o comprometido era responder por escrito, cuánto más lo será hacerlo de forma oral en Comisión. Aquí, por lo tanto, no sólo se satisfarán los intereses de información del Diputado o el Senador, sino que si existiese voluntad de ejercer presión sobre el Ejecutivo, podríamos decir que la pregunta asciende de categoría.

2. Las preguntas para respuesta escrita

En lo que respecta a las preguntas para respuesta escrita queremos volver a considerar las consecuencias del avance tecnológico que permite la presentación de muy elevados números de iniciativas de este tipo. Más arriba tratábamos este asunto al referirnos a los límites de su ejercicio y al obstruccionismo, ahora lo haremos considerando su utilidad y dinámica de control al Gobierno.

La tecnología ha avanzado para el controlado y para el controlador, las mismas facilidades que tiene un Senador o Diputado para “cortar y pegar” una pregunta decenas de veces cambiando tan sólo un elemento de su pregunta, las tiene el Gobierno para hacer lo mismo en su respuesta, la facilidad que tiene el parlamentario para enviar su pregunta desde cualquier dispositivo electrónico de forma sencilla y rápida, la tiene el Gobierno para responder electrónicamente recurriendo a bases de datos manejadas por nutridos departamentos administrativos. Por tanto, pese a que el obstruccionismo siempre es posible pues depende de la voluntad del parlamentario, no se incrementa a causa del avance tecnológico, sino que éste ha cambiado la dinámica del control al Gobierno. Las preguntas escritas le sirven a un parlamentario para obtener datos, cuanto más fácil sea presentar preguntas más datos se pueden obtener, datos que después valdrán al formulante para preparar otras iniciativas, como mociones, interpelaciones o preguntas para respuesta oral.

Pero además le sirven para otro objeto, más político y directo, que es poner en aprietos al Gobierno. Formular preguntas sobre asuntos polémicos obliga al Ejecutivo a pronunciarse sobre ellos, dejando constancia escrita, opiniones y manifestaciones que después el Senador o Diputado podrán esgrimir en sus argumentaciones durante el debate parlamentario.

No obstante, la utilidad no se agota en poder presionar al Gobierno por vía parlamentaria, sino también en los medios de comunicación y redes sociales. Hoy que todo puede “colgarse” en el ciberespacio a la vista de todos, un Senador o Diputado podrá mostrar al público universal cualquier debate escrito, compuesto por su pregunta y la respuesta recibida, señalando los errores, discrepancias y críticas que a ella tenga que aducir. Por eso, en el momento de la formulación los parlamentarios ya no lo hacen de cualquier modo, ni se preocupan únicamente de que el Gobierno la entienda para que le conteste lo requerido, sino que suelen incluir una exposición previa, dirigida no sólo al Ejecutivo, sino a que el tercero observador entienda de dónde trae causa la pregunta y la posición respecto al asunto del formulante. Realmente bien cumple su función de comprometer al Gobierno, pero a veces no le es necesario al Parlamentario ni siquiera que le responda, pues ya sólo el planteamiento de la pregunta le ayuda a satisfacer las expectativas del elector, que como ya vimos, ejerce presión sobre él, pues la presentación de una pregunta, adecuadamente expuesta, permite al representante mostrar al representado su interés por los problemas que le preocupan.

2. Las preguntas para respuesta oral

En el caso de las preguntas orales y de las interpelaciones éstas suponen una oportunidad de verse cara a cara con un miembro del Gobierno, de un breve debate en tiempo real. Podemos compararlo con una suerte de pugilato dialéctico, provisto de sus propias reglas y estrategias, en el que la habilidad de los oradores puede darles una victoria a los puntos o incluso por K.O.

La previsión de los reglamentos es más cerrada para las interpelaciones, pues fija que necesariamente habrá una formulación, una respuesta, réplica y dúplica, fijando además los tiempos máximos de cada una de ellas sin que puedan los intervinientes modificarlo, pero deja más margen en las preguntas orales, donde se da un tiempo máximo e igual al miembro del Gobierno y al formulante, para que se lo distribuyan como deseen entre la formulación y la réplica uno, y la respuesta y la dúplica el otro. Este modelo flexible pero reglado evita, por un lado, que el debate se convierta en una discusión de cantina sin orden ni concierto, con interrupciones y sin una secuencia lógica, dando un guion fácil de seguir que asegura al oyente entender perfectamente los argumentos de ambos oradores, a la vez que deja el espacio suficiente a estos últimos para exhibir sus dotes verbales.

Ambos oradores juegan con esa flexibilidad para tratar de mejorar el efecto de sus intervenciones. Por ejemplo, el formulante, que siempre inicia el debate, puede utilizar su primer turno para exponer un completo argumento, o para criticar al Gobierno o sus actuaciones, gastando buena parte de su tiempo disponible, pero aprovechando así para dar un discurso político en un escaño con gran visibilidad. También puede formular la pregunta de forma más escueta, añadiendo una exposición sobre la misma con el fin de centrar la materia y tratar de que el miembro del Gobierno responda sobre ciertos términos. Pero también puede suceder que, si el autor de la pregunta pretende poner en un apuro al Gobierno, dé por formulada su pregunta o se limite a leerla sin ninguna añadidura, reservándose todo el tiempo para la réplica, lo que le da una doble ventaja, que no revela sus cartas al miembro del Gobierno de una parte, y de otra que podrá oír la contestación antes de hacer su intervención, pudiendo contravenir lo dicho por el Gobierno y comprometerle más para la réplica, digamos que habría “jugado al contraataque”.

Pero el Gobierno también tiene sus jugadas. Puede contestar brevemente para no dar pistas al formulante sobre los argumentos que va a utilizar, reservándose la mayoría del tiempo para la réplica, sacando así partido de la gran ventaja que implica el derecho a cerrar el debate, pudiendo así no sólo responder y defender su posición, sino también rebatir al parlamentario. Cerrar el debate le permite también hacer “tiros partos”. Esta expresión propia del parlamentarismo británico tiene su origen en la caballería de los persas partos del S.I.dC, de los que decían los romanos que eran tan hábiles jinetes que podían sentarse dados la vuelta sobre la silla de sus caballos y disparar con sus arcos mientras se retiraban. Llevado al terreno dialéctico quiere significar cerrar la conversación con algún comentario irónico o mordaz, es decir, hacer comentarios al dejar la conversación sabiendo que no habrá respuesta.

En la era de la información en la que vivimos, a la que podríamos añadir “de la información digital”, todo ello viene acompañado de efectos de sonido, es decir, de los abucheos, aplausos, pateos y vítores del arco parlamentario atestado de Diputados y Senadores, que hacen las veces de hinchas de los “contendientes”, reforzando la idea del pugilato que antes sosteníamos. Desde luego que estas expresiones de reprobación o de júbilo han existido siempre, seguro que ya en la ekklesia acompañaban los argumentos

de unos y otros, y así a lo largo de toda la historia, pero hoy cobran mayor relevancia, porque no es igual leer en un diario de sesiones “(aplausos)” que oírlos subrayando un argumento o rematando una intervención.

3. Las interpelaciones

Vistas las preguntas, analizaremos las interpelaciones y su debate.

La interpelación es un instrumento a medio camino entre la pregunta y la moción o la proposición no de ley, o al menos en teoría.

De una parte porque en ambos casos el destinatario es un miembro del Gobierno, por otra porque la substanciación es prácticamente idéntica. Además la interpelación sólo tiene lugar en el Pleno y debe versar sobre asuntos de política general. Este último requisito se viene interpretando en un sentido más que libre, pues se admiten interpelaciones sobre cualquier asunto, incluso de los más concretos, como el estado de una carretera, y en realidad resulta lógico, pues dada la cantidad de sesiones plenarias que se producen en cada periodo, y que se tramitan tres interpelaciones en cada una de ella, podría que no resultase tan fácil encontrar temas de política general suficientes para todas ellas, haciendo que su interés decayese notablemente, con lo que parece sensato que sea el interpelante quien decida qué asunto resulta más merecedor del privilegio de ser objeto de una interpelación mejor que de una pregunta. Pero es que además lleva un añadido digno de tener en cuenta, pues en el caso de que la respuesta obtenida no resulte suficientemente satisfactoria al interpelante, éste podrá presentar una moción consecuencia de interpelación. Evidentemente, el formulante nunca queda satisfecho, por muchos motivos, porque es casi un deber como oposición no estarlo, porque realmente no es fácil que oposición y Gobierno coincidan en sus diagnósticos ante un mismo problema y, fundamentalmente, porque dicha insatisfacción viene acompañada del nada desdeñable premio de una moción adicional para el próximo pleno.

La interpelación tiene un formato muy similar al de una pregunta oral, pero con tiempos de intervención más largos e inflexibles. En este caso el orador no se distribuye los tiempos como desee, sino que la formulación y la respuesta tienen un tiempo igual y fijo, al igual que ocurre con la réplica y la duplica. Esto limita en buena medida las estrategias dialécticas a las

que nos referimos en las preguntas, aunque el diálogo sigue manteniendo su importancia.

Tras una interpelación, los reglamentos de las Cámaras prevén la posibilidad de un debate posterior en el que todos los grupos parlamentarios podrían fijar sus posiciones respecto al asunto que es objeto de aquella, cosa que no es así actualmente por los acuerdos que las Juntas de Portavoces respectivas vienen adoptando, en el sentido de suprimirlo. El porqué está unas líneas más arriba, porque siempre dará lugar a una moción consecuencia de interpelación en la que se producirá un debate, que de otra forma sería reiteración del de la interpelación, pero que además es mucho más completo pues, en cuanto a que forma parte de una moción, trae consigo una votación, que es indudablemente la mejor manera de fijar su posición no sólo para los Grupos por separado sino la de la propia Cámara en su conjunto.

III. LAS SOLICITUDES DE INFORME

La Constitución recoge el derecho de los parlamentarios a recabar de las administraciones públicas los informes, los datos y documentos, que obren en poder de las mismas, que les fueran necesarios para el mejor desempeño de sus funciones parlamentarias.

Artículo 109 CE:

Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El Reglamento del Congreso de los Diputados refleja esta prerrogativa en el artículo 7.1:

Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

El del Senado hace lo propio en el 20.2:

Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Senadores, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Senado y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Senado, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

De la inmensa cantidad y complejidad de los asuntos a gestionar por las administraciones en la actualidad, emanan millares de informes, datos, documentos y estadísticas, todos ellos ilustrativos del origen, motivos, evolución y eficacia de la gestión de aquellos. Acceder a todo ello resulta de gran utilidad para el parlamentario, que podrá usarlos tanto para elaborar sus iniciativas parlamentarias como para armar sus argumentos, en su caso, durante el debate.

Pero aquí la clave se encuentra en la exigencia de que dichos informes, datos y demás sean útiles a sus funciones parlamentarias. La función de calificación de las Mesas de las Cámaras se complica en este caso, pues exige una valoración sobre la utilidad de los documentos solucionados para los fines a los que se prevé que vayan a obedecer.

Como siempre que se hace una interpretación sobre el ámbito de aplicación de un derecho, y más siendo el fundamental derecho de ejercicio del cargo, ésta debe ser lo más favorable posible, como vienen haciendo las Mesas desde siempre. Sin embargo, corresponde a la Mesa velar por el cumplimiento de la Constitución y del Reglamento de su respectiva Cámara, por lo que admitir todas las solicitudes de información sin excepción en una interpretación amplísima de las normas, supondría una violación de las mismas. Corresponde a los Parlamentarios ejercer el control sobre el Gobierno de la Nación, y no sobre ningún otro, sea local o autonómico. Quiere ello decir que, nada obsta a que se les soliciten a administraciones locales y autonómicas datos e informes, pero siempre que pretendan servir para la elaboración de mociones, proposiciones no de ley, proposiciones de ley y otras iniciativas similares, o bien para formular preguntas o interpelaciones dirigidas al Gobierno de la Nación.

De todo ello se infiere que aquellas solicitudes de datos, documentos o informes que versen sobre materias que no sean de competencia Estatal, difícilmente podrán responder a una necesidad de ejercicio de las funciones parlamentarias, pues el Diputado o Senador no podrán utilizarlas normalmente para elaborar una proposición de ley, ni enmiendas, sobre esa materia sobre la que las Cortes Generales no pueden legislar sin vulnerar el ámbito competencial autonómico. Tampoco le vendrían a ser muy necesarias para elaborar una moción o proposición no de ley instando al Gobierno de la Nación a hacer o no hacer algo que no es de su competencia, ni para preparar preguntas o interpelaciones sobre hechos que el Gobierno no podría haber abordado ni podrá tomar medidas futuras al respecto.

No dejan por ello de ser límites difusos y difíciles de ponderar, pero desde luego, ese requisito de utilidad habilita a las Mesas de las Cámaras para inadmitir aquellas solicitudes de información de las que resulte imposible establecer una conexión entre las mismas y el fin parlamentario al que deberían servir, o al menos, cuando la duda sea razonable, de exigir una motivación al autor justificando su solicitud.

Con ello no se pretende ejercer una función de censura política sobre los parlamentarios ni recortar sus derechos, en absoluto, sino que precisamente lo que se pretende es evitar que se pueda hacer un uso abusivo, inadecuado u obstruccionista de los mismos, con este control de carácter puramente jurídico lo que se intenta es evitar la conculcación del ejercicio de sus funciones a otras administraciones o al Gobierno, que no deben verse sometidas a un control que no les corresponde. Y con ello no nos referimos a un control parlamentario al uso y directo, sino ningún control en absoluto, pues no es tampoco función de los parlamentarios investigar sobre las actividades de otras administraciones ni fiscalizar sus comportamientos.

No significa esto en absoluto que sobre esos otros ejecutivos y administraciones territoriales, autonómicos o municipales no se pueda ejercer control alguno, sino que son la propia Constitución y las normas que la desarrollan, como los Estatutos de Autonomía, quienes han establecido otros sujetos que deben o pueden, según el caso, realizar dicho control, el Tribunal de Cuentas fiscaliza sus finanzas, la fiscalía será quien deba investigar los indicios de actividades supuestamente ilegales, y los concejales

y parlamentarios autonómicos quienes ejerzan el control político de los órganos a los que otorgaron sus confianzas.

Las administraciones a las que se soliciten estos datos tienen un plazo para contestar de 30 días, lo que constituye una garantía que evita que ésta pueda dilatar la remisión en el tiempo con la esperanza de que el parlamentario que lo pidió pierda el interés en ello o incluso cese en su cargo. Sin embargo, no existen garantías jurídicas que impliquen una sanción directa e inmediata en caso de incumplimiento. El parlamentario puede solicitar que se dé contestación a su solicitud una vez pasado el plazo previsto, pero esto no implica mayor consecuencia, en caso de continuar sin responder, que las consecuencias políticas que se puedan derivar de su falta de voluntad. Sobre la adecuación de la previsión de los reglamentos de fijar treinta días puede cuestionarse si es o no tiempo suficiente para contestar. Como en tantas otras ocasiones dependerá de la naturaleza de los datos requeridos en la petición y del fin último que ésta persiga. Con ello nos queremos referir a que, pese a no ser lo habitual, nada impide un uso obstruccionista de la prerrogativa que estamos abordando. No se trataría simplemente de una cuestión de número, como dijimos al tratar el tema de las preguntas, las administraciones hoy, por lo general, son grandes organismos que disponen de infinidad de datos y cuentan con recursos humanos y técnicos suficientes para remitir datos y evacuar informes de forma rápida y eficaz, sino que se trataría más bien de la precisión de los datos requeridos. Un parlamentario podría decidir solicitar unos datos sobre los que una administración no tenga una base actualizada o estadísticas preestablecidas (por su antigüedad, falta de interés, dispersión de las fuentes a consultar..., imaginemos que un parlamentario preguntase por el número de actuaciones que el Ministerio de Agricultura ha realizado para favorecer el deslinde adecuado de fincas olivareras de Jaén, y sus coordenadas geográficas, desde 1978), o solicitar un desglose de una base que contenga un número ingente de datos en base a un parámetro nada habitual (por ejemplo, supongamos que un parlamentario pidiese el dato de cuántos parados nacidos en Canadá que residan en Soria, llevando más de 4 años en situación de desempleo, han acudido más de tres veces a hospitales públicos solicitando atención por lesiones oculares, a la vez que estén federados en una liga amateur de bádminton. Aunque seguramente la respuesta sea cero, la administración jamás se habría planteado semejante combinación de parámetros, lo que la forzaría a cruzarlos exprofeso para responder a la solicitud) o también,

si en vez de pedir todos los datos en una solicitud, los pidiese en bloques pequeños por medio no de una sino de cientos de solicitudes, obligando a la administración a elaborar una estadística separada para cada uno de ellos. No es éste un juego sencillo para el presunto obstruccionista, pues no puede pedir datos que no obren en poder de la administración a la que se los requiera, de modo que debería acertar a demandar unos datos que la misma tenga pero en unos términos en los que sus protocolos de respuesta no le permitan disponer de forma rápida. Entra aquí otro asunto a considerar, que es la administración requerida, pues como decíamos al inicio de este punto, “normalmente” cuentan con bases de datos y medios suficientes para atender cualesquiera peticiones, digamos, normales, pero es cierto que hay administraciones muy pequeñas que no gozan de tales, como algunos municipios cuyos ayuntamientos apenas cuenten con un par de funcionarios, que pueden verse sobrepasados fácilmente con solicitudes, por su número o complejidad, a las que no sean capaces de atender protocolarizadamente. Desde luego no es fácil causar el colapso de una administración, salvo estos últimos casos que hemos visto de municipios pequeños, pero no resultaría tan difícil ralentizar el funcionamiento de un servicio administrativo si se ve obligado a invertir decenas de horas y recursos humanos a recopilar o desglosar datos que, de haberse solicitado sin un ánimo de obstruir, podrían haberse enviado apretando un botón.

La petición de informes y datos se refiere a aquellos que ya obren en poder de la administración, significa pues que los parlamentarios no podrán solicitar al Gobierno ni a otras administraciones que investiguen o hagan pesquisas sobre el asunto que preocupe al Senador o Diputado, ni tampoco que puedan encargarle la elaboración de informes sobre ello, pues ha de recordarse de nuevo que todo el contenido de esta prerrogativa es el mejor desarrollo de sus funciones, entre ellas la de controlar al Gobierno, pero no pone a las administraciones al servicio del Parlamento. Esto habilita a las Mesas de las Cámaras a inadmitir aquellas peticiones que soliciten informes, datos y documentos de los que la administración requerida no pueda disponer, ya sea porque sean datos que alguna ley prohíba compartir o porque no sean de su competencia, así como podrán inadmitir del mismo modo aquellas solicitudes que impliquen la elaboración de un informe o la recopilación de datos nuevos. No obstante, las Mesas no tienen acceso a las bases de datos de todas las administraciones y, ni aunque así fuese, podría comprobar la existencia de esos datos o informes requeridos por cada

solicitud, por no contar con los medios necesarios para tan ardua tarea, así que ante la duda, podrán las Mesas acordar la remisión de la solicitud a la administración oportuna añadiendo que ésta, sólo en el caso de disponer de lo solicitado, quedará obligada a hacerlo.

IV. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY Y LAS MOCIONES

No podemos terminar sin hacer un somero análisis de las proposiciones no de ley y las mociones.

El Reglamento del Senado establece en su artículo 174 que:

Las mociones deberán tener alguna de las finalidades siguientes:

a) Que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas.

b) Que se dé una determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate.

c) Que concluya una deliberación y se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida de acuerdo con el procedimiento que le corresponda.

d) Que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo.

Por su parte, el del Congreso de los Diputados en su art. 194 establece lo que sigue:

1. Las proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito a la Mesa del Congreso, que decidirá sobre su admisibilidad, ordenará, en su caso, su publicación y acordará su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente en función de la voluntad manifestada por el Grupo proponente y de la importancia del tema objeto de la proposición.

2. Publicada la proposición no de ley, podrán presentarse enmiendas por los Grupos Parlamentarios hasta seis horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse.

3. Para la inclusión de las proposiciones no de ley en el orden del día del Pleno se estará a lo dispuesto, respecto de las interpelaciones, en el apartado 2 del artículo 182 de este Reglamento.

Dejando a un lado aquellas que tienen efectos procedimentales, parece que las mociones más relevantes son las que tienen por objeto obtener un pronunciamiento del Pleno de la Cámara o de una Comisión sobre una determinada materia, o bien las que orientan la acción del Gobierno en algún sentido.

Realmente se puede decir de las mociones y proposiciones no de ley que son, como ahora se suele decir, “un brindis al sol”, su eficacia jurídica es nula y la política, en lo que a su función frente al Gobierno, cuando menos es débil. Pero sí es cierto que contienen un elemento de gran interés político, que es el debate que contienen.

Por supuesto hay que ser realistas y tener en cuenta la relevancia que estas figuras parlamentarias tienen, normalmente ni los ciudadanos ni los medios de comunicación están ávidos de los discursos que se produzcan sobre las mismas, pero sí que tienen, cada una de ellas, contenidos de fuerte interés sectorial. Queremos decir que, salvo en casos muy aislados, ningún medio se hace eco de una Proposición no de Ley o de una moción, sólo sucede así con asuntos de un grandísimo interés y siempre que simultáneamente no se esté tramitando otra iniciativa de mayor eficiencia sobre la materia, poco importa lo que se diga en una moción si a la vez se debate una iniciativa legislativa sobre el mismo asunto, aunque sea en la otra Cámara.

Pese a que no susciten un interés general, insistimos, sí que lo hacen para determinados colectivos o sectores. Es habitual que diarios locales sí informen del debate de una moción que trate un tema de especial relevancia para esa circunscripción, un municipio o comarca, o que durante el debate haya en las tribunas alcaldes o representantes de los sectores afectados, a los que además, quien trae el tema a la Cámara, suele saludar o hacer algún guiño.

Como hemos ido diciendo a lo largo de todo el texto, en esa relación compleja de control y presiones entre Gobierno, parlamentarios y electores, para los representantes poder disponer de un debate en el que demostrar a sus electores el empeño que ponen en la defensa de sus intereses tiene un gran valor.

Cierto es que en este referido juego a tres bandas falta, durante las mociones y las PNL, una de sus patas, el Gobierno, que no participa de ninguna manera en la tramitación, más que de una forma apartada y pasiva.

Las mociones y PNL, como muchas otras iniciativas e instituciones tienen un funcionamiento sustancialmente distinto del que prevén teóricamente las normas en las que se regulan. Tal y como se configura nuestro modelo parlamentario está claro que el Parlamento no orienta la acción del Gobierno, simplemente le concede la confianza y, de ahí en adelante, éste hace y deshace según le permitan las mayorías que le sustenten en cada una de las Cámaras. Teóricamente desoír los mandatos de las Cortes Generales tiene un desaconsejable efecto político sobre esa confianza, pero en la práctica difícilmente llega a ser real.

La verdad es que aunque el Gobierno no esté presente en el debate, lo están los parlamentarios del partido que le apoye, que lógicamente, por aritmética parlamentaria, son mayoría. A resultas de ello, difícil sería que cualquiera de las Cámaras apruebe una moción que critique o contradiga la acción del Gobierno.

Las PNL y mociones las presentan del mismo modo los Grupos de la oposición que los que apoyan al Gobierno. La práctica parlamentaria inveterada es que las Juntas de Portavoces establezcan unos cupos y turnos sobre las mociones que corresponden presentar ante el Pleno a cada Grupo a lo largo del periodo de sesiones o incluso de la legislatura, en proporción a su importancia numérica y compensando, dentro de una medida lógica, la mayoría del Grupo mayoritario a favor de los de la oposición. En el caso de las mociones en Comisión no se establecen este tipo de cupos, sino que son las Mesas de cada una de ellas las que, cuando deciden convocar una sesión, fijan el número de PNL y mociones de forma proporcional a los componentes de la misma, de entre las que se encuentran en el listado de asuntos pendientes, no porque sea preceptiva esta proporcionalidad, sino por un criterio de sensatez y lógica. Lo normal es que ese acuerdo se adopte sin mayores polémicas, pero en caso de que no fuese tan sencillo, la primacía del Grupo mayoritario se hará virtual a través de su mayoría de miembros en la Mesa de la Comisión y de su Presidente, que en cualquiera de las Cámaras tiene un papel determinante en la fijación del orden del día.

La forma en la que formulan estas iniciativas los grupos de la oposición y los que apoyan al Gobierno es totalmente diferente. La oposición suele tratar de comprometer la posición del Gobierno con sus mociones. Lo puede conseguir trayendo un tema que el Ejecutivo no está gestionando

adecuadamente o de una forma diferente a como lo haría el partido del grupo proponente. Es cierto que el Gobierno no va a entablar debate, pero lo hará el Grupo que le apoya, que en definitiva tiene el mismo ideario y manifestará las mismas posiciones que mantendría un Ministro. Y desde luego que los Grupos de la oposición saben que las posibilidades de que su moción resulte aprobada son muy remotas (salvo que nos encontrásemos ante un Gobierno “en minoría”), pero aun sin el compromiso que para el Gobierno suponga recibir una moción instándole en un sentido contrario a la acción ejecutiva que viene desarrollando, ya sufrirá el desgaste que le suponga el debate al que su Grupo deberá enfrentarse. La gran ventaja con la que cuenta en este debate la oposición es que gestionar, o gobernar, es más complicado que proponer, es siempre más difícil defender una gestión que un programa, lo que permite al proponente plantear soluciones que el Gobierno no pueda o quiera aplicar, quedando bien ante los interesados en la materia, a la vez que las críticas desgastan al ejecutivo que tratará, por medio del Grupo que le sostiene, de defender su posición. Por supuesto debe tenerse en cuenta que el elector también tiene, especialmente si se trata de intereses concretos y sectoriales, su propia opinión sobre la acción del Gobierno, sobre todo si no se trata de una cuestión fundamentalmente técnica sino más bien ideológica, lo que lleva a los intervinientes a tener que planificar cuidadosamente su discurso para satisfacer a “los suyos” mientras trata de convencer a “los otros”.

Frente a otro tipo de iniciativas que se sustancian sólo entre el interviniente y el Gobierno, las mociones y PNL tienen un elemento de gran estrategia política, puesto que participan todos los Grupos de la Cámara. De esa forma el tema que se plantee cobra una relevancia especial, pues obliga a posicionarse a todos los Grupos, logrando con ello que algunos de ellos erosionen su imagen frente a ciertos sectores de electores, refrenden la posición del Grupo que la planteó, o se unan a las críticas contra el Gobierno, aumentando su desgaste.

Evidentemente, las mociones y PNL presentadas por el Grupo que apoya al Gobierno son completamente diferentes, pues obviamente no pretenden desgastar al Gobierno sino todo lo contrario, poner de relieve los aciertos de su gestión. Por eso, es muy habitual que estas mociones propuestas por el Grupo progubernamental empiecen sus exhortos e instrucciones usando fórmulas como “seguir mejorando...”, “continuar con la buena gestión...”, “la Cámara manifiesta su apoyo...”. Esto permite al Grupo

que apoya al Gobierno disponer de varios turnos y muchos minutos para exponer los éxitos del Gobierno, a menudo reprochando sus fracasos a los Grupos que apoyaron a Gobiernos anteriores o a Gobiernos municipales o autonómicos, buscando también el desgaste de la oposición. Además, por medio de sus Grupos de apoyo en las Cámaras, el Gobierno puede también, gracias al debate, obligar a las demás fuerzas políticas a posicionarse respecto a muchos asuntos, haciendo su posición de oposición más incómoda, especialmente frente a su eventual electorado.

En todas estas iniciativas la participación de todos los Grupos se pone de relieve no sólo en el debate y la votación, que es muy comprometida, sino también en las enmiendas que pueden presentar. Esta figura da mayor capacidad de maniobra a todos los Grupos, que no se ven circunscritos a los términos de la iniciativa original, sino que pueden traer al debate sus propias propuestas y temas de interés relacionados. Es habitual decir que la moción o PNL pertenece al Grupo que la presenta por dos motivos, uno es que la puede retirar en cualquier momento antes de su votación, y dos, que le corresponde sólo a él aceptar o rechazar las enmiendas que se presenten a la misma, no se votan por el Pleno o la Comisión, simplemente se incluyen o no según la voluntad del Grupo autor de la iniciativa. Como decíamos, el enmendante cuenta con esta posibilidad para mostrar su interés por la materia, exponer su programa sobre ella o poner en aprietos al proponente o al Gobierno, según el caso. También puede mostrar una frontal oposición planteando una enmienda de sustitución cambiando la totalidad del texto. No cabe, sin embargo, una enmienda de rechazo total que proponga la retirada de la misma, pues para satisfacer esa posición ya está la posibilidad de votar en contra de la moción, es verdad que tendría un efecto de cara al electorado mucho más efectista el poder presentar una enmienda de devolución, pero recordemos que el objeto del Parlamento no es convertirse en un plató televisivo, sino la representación popular.

Para el Grupo “propietario” de la iniciativa aceptar o rechazar las enmiendas tampoco es cuestión baladí, pues muestra su auténtico parecer frente a una posibilidad o asunto que es de tanto interés para quien sigue el debate como la propia moción. Por supuesto, el Parlamentario usará sus dotes oratorias para tratar de rechazar determinadas enmiendas sin menoscabar su posición, aduciendo que no se corresponden con el estricto sentido de la moción que se trae a colación, que si se hubiese presentado a otro texto si la aceptarían o que entienden que su *petitum* ya está compren-

dido dentro del contenido de la moción o PNL original. También pueden rechazarla abiertamente mostrando que no la comparten en absoluto, cuando sea totalmente contraria a su ideario o interés, mostrándose así firmes y fiables ante el electorado que comulga con el texto de la moción.

En el momento de la votación todos los Grupos manifestarán su posición respecto al texto de la iniciativa con la incorporación de las enmiendas eventualmente aceptadas, concluyendo de lo mismo que la Cámara la apoya o no. En caso de que así sea y su objeto sea instar al Gobierno, le será remitida para que le dé cumplimiento (aunque como vimos no existe una obligación jurídica sino política). Si fuese buscar un pronunciamiento de la Cámara, quedará manifestado con su aprobación y publicación.

El Reglamento del Senado incluye además unas garantías sobre el cumplimiento o al menos la atención del Gobierno a las mociones.

Artículo 178

1. El Presidente de la Cámara dará inmediata cuenta al Gobierno o al órgano correspondiente de la aprobación de las mociones a las que se refieren los apartados a) y d) del artículo 174.

2. Dentro de los seis meses siguientes, el Gobierno o el órgano correspondiente deberán informar sobre el cumplimiento dado a las mismas. Dicho informe será publicado por la Cámara.

Artículo 179

1. Si, al amparo de lo dispuesto en el artículo 174, apartado a), se aprobase una moción para que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y de acuerdo con el Ministro afectado, fijará la fecha en que ésta deberá producirse.

[...]

Son unas garantías, eso sí, muy relativas. Como decíamos, habida cuenta del sistema de mayorías parlamentarias que rigen, lógicamente, nuestro derecho, es casi imposible que se apruebe una moción con la que no convenga el Gobierno, incluso en el caso de mociones presentadas por los Grupos de la oposición que resulten aprobadas, lo son casi siempre porque el Grupo que apoya al ejecutivo la votó a favor o incluso la enmendó

o alcanzó un acuerdo de transacción sobre ella. Esto deriva en el hecho de que el cumplimiento para el Gobierno de estas mociones es muy sencillo o incluso ya esté realizado. La regularidad con la que el Gobierno cumple con este trámite es relativa. En realidad no resulta de mayor relevancia, pues las mociones planteadas por el Grupo que le apoya no están sometidas a la misma presión parlamentaria, queremos decir que, no teniendo por objeto comprometer al Gobierno, raro sería que ese Grupo se preocupe de perseguir al Ejecutivo para que justifique el cumplimiento de la misma. Sin embargo, sí que se han dado casos de Grupos de la oposición que hayan solicitado del Gobierno que informe sobre el cumplimiento de alguna moción, fuesen ellos autores o no. El objeto de tal petición es recibir ese informe, pero va más allá, pues de no recibirlo la oposición podrá afearle la conducta al Gobierno, lo que desde luego no redundaría en su mejor imagen democrática, y en caso de que el Gobierno lo remita, los datos y explicaciones que dé en él podrían ser aprovechados por la oposición para preparar futuras intervenciones, especialmente preguntas o interpelaciones.

Concluyendo, con una idea comenzamos y quisiéramos terminar con otra, que es el carácter nada crítico de todo lo expuesto. En ocasiones, señalar que algo no es como se previó, o que no responde a la idea inicial con la que se creó, es juzgado como una crítica, como la manifestación de una traición al ideal. Pero no necesariamente tiene porqué ser así, cuando el fin último de unas normas es que las cosas funcionen, que salgan adelante y obedezcan a su fin, poco importa que evolucionen por un camino que su creador no pudo anticipar. En este modelo parlamentario del que nos hemos decidido dotar, el ejercicio del control sobre el Gobierno por parte de los Parlamentarios, representantes del pueblo, se ejerce de forma eficaz gracias a que las figuras sobre las que se instituye, como preguntas, interpelaciones o mociones, han encontrado su acomodo en la realidad política en la que les ha tocado desempeñarse. Que en una sociedad fuertemente vinculada a la información continua y en tiempo real, en la que todos pueden opinar de todo y ser oídos por todos, en la que todos los actos parlamentarios están disponibles y son fácilmente accesibles, el modo en que los diferentes actores (Diputados, Senadores, Gobierno,...) hacen uso de las herramientas que la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras les permiten, es no sólo lógico, sino mucho más satisfactorio para el electorado que el que resultaría de una concepción ideal originaria arraigada en un modelo decimonónico que tendría hoy, sin duda, un encaje poco comprensible y útil.

EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN

Bárbara COSCULLUELA MARTÍNEZ
Letrada de las Cortes Generales

RESUMEN

El Debate sobre el estado de la Nación es una costumbre parlamentaria y constitucional que consiste en un gran debate anual en el que se discute la orientación política general del Gobierno y se hace balance de sus resultados globales. En el presente artículo se analiza su naturaleza de convención, los antecedentes inspiradores, y su verdadero significado y evolución en el marco constitucional vigente.

Palabras clave: Debate sobre el estado de la Nación. Debate. Costumbre constitucional. Comunicación del Gobierno. Mensaje sobre el estado de la Unión. Debate sobre el Discurso de la Reina. Presidente del Gobierno. Líder de la Oposición. Centralidad del Parlamento.

ABSTRACT

The state of the Nation Debate is a parliamentary and constitutional convention that includes a big annual debate about the government policy and its general results and efficiency. This article analyzes the nature, historical referents, and evolution of the practice within our constitutional framework.

Keywords: State of the Nation Debate. Debate. Constitutional convention. Government's Address. State of the Union Address. Queen's Speech. Debate. Prime Minister. President of the Government. Leader of the Opposition. Centrality of Parliament.

SUMARIO: I. AUSENCIA DE PREVISIÓN CONSTITUCIONAL. EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN COMO CONVENCION CONSTITUCIONAL. II. ANTECEDENTES E INFLUENCIAS RECIBIDAS. III. PRÁCTICA PARLAMENTARIA. IV. EVOLUCIÓN Y EFECTOS.

I. AUSENCIA DE PREVISIÓN CONSTITUCIONAL. EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN COMO CONVENCION CONSTITUCIONAL

El Debate sobre el estado de la Nación fue introducido en el marco de nuestro sistema constitucional a partir de 1983, en cuyo mes de septiembre se celebró por vez primera. Desde entonces, su consolidación como costumbre parlamentaria se ha desarrollado a lo largo de 35 años de andadura constitucional, en los que la reiteración le ha ido atribuyendo áurea de tradición observada que ha acabado cristalizando en la convicción de su obligatoriedad.

La celebración del Debate sobre el estado de la Nación no se apoya en previsión constitucional alguna, a diferencia de lo que ocurre con el modelo clásico que le sirvió de inspiración, el “*State of the Union Address*” del sistema constitucional norteamericano. Tampoco está contemplada en el Reglamento del Congreso de los Diputados, ni en norma inferior alguna que disponga por escrito las reglas que habrán de seguirse. Sin embargo, se ha venido repitiendo cada año desde entonces, con igual contenido, efectos y motivaciones.

La excepción son los años en que se han celebrado elecciones generales, o cuando aún han pasado sólo unos meses desde la celebración de las mismas, y es por tanto pronto para hacer balance general de las acciones emprendidas desde la investidura. Debe recordarse que nuestro sistema parlamentario responde al subtipo que denominamos “*positivo*”, al exigir el otorgamiento de la confianza expresa al Gobierno *ab initio*, por lo que ya habrá tenido lugar un debate general sobre el programa político del Gobierno que el candidato pretende formar. Por esta razón se impone dar compás de espera post— electoral.

El compás de espera post electoral tuvo sólo una excepción en el primero de los debates celebrado en 1983, en el que el Presidente del Gobierno, recién llegado al poder, recalcó precisamente este hecho temporal en el exordio de su discurso:

“Señor Presidente, señoras y señores Diputados, me complace comparecer ante la Cámara, por iniciativa del Gobierno, antes de cumplirse los diez meses de mandato del mismo. Y me complace hacerlo

para abrir un debate que significa también una experiencia nueva. Un debate sobre la situación general de España.¹

En adelante, la reciente celebración de elecciones siempre ha motivado la espera de un año sin “Debate”. Así ocurrió en 1990, 2012 y 2016, pues en los años anteriores (1989, 2011 y 2015, respectivamente) se habían celebrado elecciones generales al finalizar los mismos. En 2017 tampoco hubo debate, ya que habían pasado pocos meses desde las elecciones generales celebradas tempranamente en 2016, por no conseguir investir a ningún candidato a la Presidencia del Gobierno en la breve XI Legislatura (artículo 99.5 de la Constitución española). Así, las circunstancias de la Legislatura “corta” han determinado que por primera vez hayan pasado dos años seguidos sin que haya tenido lugar el Debate sobre el estado de la Nación.

Algunos autores han considerado que, siendo concebido teóricamente como una institución de control parlamentario, hubiera sido preferible la imposición y regulación de su celebración en el Reglamento de la Cámara, tal y como ha sucedido después en la mayoría de las asambleas legislativas autonómicas, cuyos Reglamentos sí recogen los Debates sobre el estado de la Región². En efecto, desde la lógica racionalista, más inclinada hacia la normación escrita y codificada, el Debate sobre el estado de la Nación debería ser regulado por el Reglamento, en tanto que éste tiene desde el punto de vista de su concepción, vocación de plenitud y sistematización respecto al funcionamiento de la Cámara. Pero por otro lado, la práctica parlamentaria, debidamente consensuada en los órganos correspondientes (Mesa, Junta de Portavoces) presenta la ventaja de la flexibilidad permitiendo que las normas se decanten y vayan forjándose a la medida de las necesidades de la vida. Por contra, la experiencia demuestra que cuando una nueva institución es regulada por escrito desde su origen, puede ocurrir que ésta caiga en desuso, por inadaptación a la particular realidad, pues como dijera Winston Churchill “*logic has proved fatal to parlamentaty government*”.

¹ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F.: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 20 de septiembre de 1983. Congreso de los Diputados, Madrid, 1983.

² MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Parlamento y dirección política: impulso y colaboración*. Thomson Aranzadi, Madrid, 2017. SESEÑA SANTOS, L.: “Consideraciones relativas a los debates de política general en el Estado y en las Comunidades Autónomas”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 13, 2005, pp. 101-120.

Tampoco la Cámara se ha visto en la necesidad de redactar dicha regulación una vez que se dispone ya de suficiente experimentación fáctica, pues la rigidez específica del Reglamento se ha juzgado inconveniente para responder con agilidad a la dinámica del proceso político. Quizá por eso otras fuentes han ido ganando importancia en relación a la organización y funcionamiento de nuestras Cámaras, en cuyo ordenamiento proliferan hoy las normas parciales de rango inferior al Reglamento, costumbres y prácticas, algunas de las cuales, como vemos, tienen relevancia constitucional. Con el devenir de los arios y la acumulación de experiencias, su aumento ha ido acercando progresivamente a nuestro Derecho parlamentario a la tradición británica, más proclive a la regulación parcial, a través, tanto de normas escritas, como de costumbres y prácticas.

Es hoy innegable la convicción política respecto de la obligatoriedad de la celebración del Debate sobre el estado de la Nación, y también participan de dicha obligatoriedad sus reglas esenciales de desarrollo, las cuales se concretan de manera consensuada en los órganos correspondientes, debiendo respetar los principios generales del Derecho parlamentario. Por eso puede conceptuarse su naturaleza como convención constitucional, en tanto que implica un acuerdo entre las instituciones del Estado no regulado por escrito, que es respetado por éstas en su proceder. Su coacción es singularísima, como dijera Maurice Hauriou respecto a las costumbres constitucionales, *“ya que se basa sobre todo en la opinión de los círculos políticos, donde toda infracción suscita una enérgica protesta como consecuencia del derecho a la legítima defensa de cada uno de los interesados en el juego político”*. Desde esta perspectiva, decía, *“los usos parlamentarios son similares a los usos internacionales”*³.

El Debate sobre el estado de la Nación se celebra en el Congreso de los Diputados. No participan por tanto las dos cámaras que conforman nuestras Cortes Generales, ni conjunta ni separadamente, como sucede en los ejemplos estadounidense y británico. Esta opción no sorprende si tenemos en cuenta la evolución de nuestro sistema bicameral asimétrico, pues la práctica no ha hecho sino inclinar más la balanza hacia el predominio político del Congreso de los Diputados sobre el Senado. De haber optado

³ HAURMU, M.: *Principios de Derecho público y constitucional*. Editorial Comares. Granada, 2003.

por dar participación al Senado, la manera preferible sería la de celebrar una sesión conjunta, pues de otro modo sería el Congreso el que acapararía todo el protagonismo.

Las sesiones conjuntas son una excepción que la Constitución de 1978 (artículo 74.1) ha prescrito sólo para aquellas funciones relacionadas con la Corona, aunque cabrían otros supuestos como nos muestra la práctica parlamentaria, que registra la celebración de sesiones conjuntas de carácter solemne o protocolario. Esta fórmula es la que se adopta en la Solemne Sesión de Apertura de la Legislatura, habiéndose recurrido a ella también para recibir a Jefes de Estado extranjeros, y para celebrar homenajes y conmemoraciones. Como destaca Delgado-Iribarren, en el bicameralismo contemporáneo “la finalidad más extendida de las sesiones conjuntas es la de potenciar una imagen de unitaria de la institución parlamentaria cuando ésta ejerce alguna de las más altas funciones constitucionales o se relaciona con el Jefe de Estado”⁴ Sin embargo, el Debate sobre el estado de la Nación no cuenta con intervención alguna del monarca como Jefe del Estado, pues a diferencia del *State Opening of Parliament* británico, es el Presidente del Gobierno el que presenta directamente la comunicación al Parlamento, y lo hace sólo ante la Cámara que polariza la relación de confianza con el Gobierno.

II. ANTECEDENTES E INFLUENCIAS RECIBIDAS

El mensaje sobre el estado de la Unión de la Constitución de los Estados Unidos de América, es sin duda la influencia más reconocida y mentada tanto por la doctrina como por los analistas políticos. Pero con ser éste el referente más llamativo, no podemos dejar de advertir la propia experiencia patria en lo que se refiere a la comunicaciones del Gobierno, como veremos más adelante, ni tampoco la influencia que ha tenido la tradición constitucional británica de los Discursos de la Corona, tanto en el modelo norteamericano, como en nuestro Derecho parlamentario histórico.

La Constitución de los Estados Unidos de América, establece en su artículo II, Sección 3, Cláusula la, la responsabilidad del Presidente de

⁴ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Comentario al artículo 74 de la Constitución”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo Y. C. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas*, Madrid, 1998, p. 497.

“dirigir cada cierto tiempo al Congreso información sobre el estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas”. Seguidamente le atribuye la facultad de “convocar a las Cámaras, individual o conjuntamente, en ocasiones extraordinarias.” A falta de iniciativa legislativa propiamente dicha, la facultad de mensaje propia de los sistemas presidencialistas es uno de los puntos de contacto entre poderes separados e independientes, al objeto de articular la intervención recíproca en el ejercicio de las funciones capitales del Estado.

El derecho de mensaje del Presidente puede emplearse sobre una materia determinada, sin embargo, su desarrollo más significativo se ha concretado en la institución conocida como *State of the Union Address*, una solemne comunicación oral y en persona del Presidente ante ambas Cámaras del Congreso, que tiene lugar de forma anual al inicio del período de sesiones. Por un lado, el mensaje ofrece una visión del jefe del Estado acerca de las circunstancias y retos de la nación ejerciendo el rol de “*liderazgo moral*” que identificó el presidente Wilson entre las atribuciones del cargo, pero también sirve de plataforma para anunciar el programa legislativo y de acción política y administrativa que pretende promover de cara al nuevo período. En el contexto del juego de controles y equilibrios, el mensaje tiene el efecto de reforzar la posición del Ejecutivo en la toma de la decisión política legislativa, y en otras decisiones que requieren legitimación de las Cámaras (nombramientos presidenciales, ratificación de tratados, aprobación y control del gasto público etc.).

La circunstancia definitiva del *State of the Union Address*, es su retransmisión a través de los medios de comunicación de masas. De esta manera, el “*President’s Big Speech*” llega directamente al pueblo de los Estados Unidos de América, atrayéndose la mayor atención posible al hacer coincidir su inicio con el horario de máxima audiencia (9 PM.). Con ello se busca lograr un alto grado de influencia sobre la opinión pública, que actúa ulterior lente como factor de presión psicológica sobre los Congresistas. Por tanto, lo que comenzó siendo una comunicación entre el Presidente y el Congreso, es hoy un mensaje dirigido a la nación norteamericana en su conjunto.

En el Parlamento británico encontramos otro modelo de institución paralela, en cuyo análisis resulta interesante detenerse, por su influencia

histórica en el parlamentarismo (sobre todo a lo largo del S.XIX), y porque al igual que ocurre con nuestro Debate sobre el estado de la Nación, opera sobre la base de un régimen parlamentario de gobierno.

El “*State Opening*” supone, por un lado, la apertura del período anual de sesiones a través del solemne discurso pronunciado por la Reina. Sin embargo, no se trata de un mero acto protocolario de apertura, pues a través del discurso real, el Gobierno de su Majestad presenta el programa legislativo para el período que da comienzo, enunciando la lista de concretas medidas que pretende adoptar en los distintos ámbitos. La majestuosa ceremonia, en la que la Reina da lectura al discurso preparado por el Gabinete, tiene lugar en la Cámara de los Lores, y a ella acuden también los Comunes, escenificando así la esencia de la Constitución británica, a saber: la soberanía suprema de la Corona en Parlamento⁵.

Tras la celebración de la ceremonia tiene lugar el “*Queen’s Speech debate*”, un debate que versa sobre la política que pretende adoptar el Gobierno, y que se desarrolla a lo largo de cinco o seis días en ambas Cámaras del Parlamento. El debate se organiza formalmente en torno a la moción de contestación al discurso, moción que tiene un contenido protocolario de agradecimiento al discurso, pero en la práctica implica el análisis y discusión del contenido del mensaje y también de los temas planteados por la Oposición en sus enmiendas a la respuesta. El Parlamento, y más concretamente la Leal Oposición de su Majestad, tiene así la ocasión anual de juzgar con carácter previo el *indirizzo político* que el Gabinete pretende dar al país⁶.

Como antecedentes parlamentarios patrios, cabe traer a colación los discursos de la Corona ante el Congreso de los Diputados. Tanto del Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847 (artículos 129 y 130) como el Reglamento del Congreso de 24 de mayo de 1918 (artículos 131 y 132) que le dio continuidad, contemplaban la creación de una Comisión parlamentaria para emitir contestación de la Cámara al Discurso

⁵ BLACKBUP, N. R., KENNON, A. Y WHEELBR-BOOTH, M.: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*. ed. Sweet & Maxwell, 2003.

⁶ Los modelos clásicos de derecho comparado se analizan más extensamente en: COSCULLUELA MARTÍNEZ, B.: *El Debate sobre el estado de la Nación. Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes*. Cortes Generales, Madrid, 2011, p. 367 y ss.

de la Corona en forma de dictamen, al cual podían presentarse enmiendas para ser discutidas y votadas en la forma prescrita.

Sin embargo, en el momento de la introducción del Debate sobre el estado de la Nación, existía un antecedente fáctico más próximo, que pesó más en su configuración. Se trata de las comunicaciones del Gobierno al Congreso que fueron habituales durante la transición democrática. Tanto en la Legislatura Constituyente como en la 1 Legislatura, encontramos abundantes ejemplos de estas comunicaciones al Parlamento, si bien referidas a un solo tema específico de gran relevancia.

Con el paso de las legislaturas observamos que los ejemplos de comunicaciones previstas en el artículo 196 del Reglamento del Congreso han ido decreciendo. Ello se explica porque los Gobiernos han preferido el formato de las comparecencias cuando se trata de ofrecer información sobre un asunto determinado, recurriendo así a las sesiones informativas que regula el artículo 203 del Reglamento del Congreso⁷. Las llamadas comparecencias, contemplan también un debate con la presencia del Gobierno, en el que intervienen los distintos grupos parlamentarios para fijar su posición, formular preguntas o hacer observaciones que serán contestadas por el Gobierno, pero no la presentación, ni consiguiente votación de propuestas de resolución. Así, paradójicamente, las reglas del artículo 196 del Reglamento del Congreso, han quedado reservadas en la práctica a servir de marco normativo para los Debates del estado de la Nación, en ausencia de regulación escrita específica para este tipo de gran comunicación anual.

III. PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Como decíamos, a falta de regulación especial, son de aplicación las reglas básicas que establecen los artículos 196 y 197 del Reglamento del Congreso de los Diputados en relación con las comunicaciones del Gobierno a la Cámara, pues la ocasión reglamentaria surge de una comunicación del Gobierno dirigida al Congreso de los Diputados para la celebración del Debate sobre el estado de la Nación. Este marco se desarrolla y modula mediante acuerdo adoptado por los Grupos Parlamentarios en Junta de

⁷ MARAÑÓN GÓMEZ, R.: “Artículo 196” En: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2012, p.1311 y ss.

Portavoces, en cuyas reuniones se escucha la opinión del Gobierno a través del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

Como debate general de gran trascendencia, se modula inspirándose en los debates de investidura y de cuestión de confianza, en los que el candidato o el Presidente del Gobierno interviene sin limitación de tiempo, y los grupos parlamentarios disponen de un largo turno de palabra (30 minutos) tras la intervención inicial de aquel, sin perjuicio del uso de palabra que siempre puede hacer el Gobierno (artículo 70.5 del Reglamento) y de los correspondientes turnos de réplica y dúplica. El Gobierno tendrá siempre la última palabra en todos debates, lo que le confiere una ventaja general que se aplica también en este caso.

Al tener en sus manos la iniciativa para su celebración, el Gobierno es el que decide el momento exacto de su celebración. Esta circunstancia, de entrada, le favorece. Pero además, también es quien define el marco de diálogo, seleccionando en su comunicación varios aspectos sobre los que girará especialmente el debate acerca de la situación general del país. La propia forma de enunciar un tema supone ya una toma de posición previa respecto del asunto, y esta toma de posición se coloca con solemnidad como eje del debate. Pero más importante que eso, al tener en sus manos el diseño del contenido del debate, el Gobierno puede deliberadamente dejar fuera cuestiones relevantes que le resulten incómodas. Así, por ejemplo, ocurrió en el primero de los Debates sobre el estado de la Nación, en 1983, en el que el nuevo presidente Felipe González no incluyó la decisión sobre la posición de España frente a la OTAN, pues no figuraba en su comunicación entre los cuatro aspectos a debatir, a pesar de estar todavía pendiente la decisión del Gobierno sobre una cuestión que había sido destacada en la campaña electoral. No queriendo anticipar nada al respecto, el tema quedó aplazado a una posterior comunicación.

Es cierto que ello no supondrá nunca una censura o un silencio dictado respecto al tema relegado, pues en todo caso, y desde su origen, los sucesivos Gobiernos han respetado la idea de repaso general del estado del país, marcando cuatro o cinco grandes cuestiones de debate. En este sentido, la oposición puede hacer balance y crítica desde una perspectiva global pero haciendo mención en sus argumentaciones a cualquier cuestión concreta que le interese sin implicar por ello una digresión de la cuestión. Así lo advertía

irónico el expresidente Leopoldo Calvo-Sotelo en el Debate sobre el estado de la nación celebrado en 1985, al hablar desde la oposición:

“Me parece estimable su disposición a hablar una vez al año con los grupos parlamentarios de todo lo divino y lo humano. Bajo el rótulo de “política general” caben muchas cosas, tantas, que supongo que el señor presidente de la Cámara no tendrá que acudir al artículo 102 para llamarnos a la cuestión”⁸

Por lo que se refiere a la fase de debate, debemos distinguir una serie de notas.

En primer lugar, el estilo del discurso del Presidente es el de la retórica política, y por tanto se acerca más al ejemplo norteamericano que al Discurso de la Reina británico, el cual emplea un tono neutro en la enunciación de medidas de su Gobierno. Sin embargo, en el caso del *Address*, la finalidad discursiva está muy orientada a persuadir a sus destinatarios para lograr el apoyo al programa presidencial de Gobierno. En cambio, en el contexto del sistema parlamentario de gobierno y del “Estado de partidos”, el discurso se orienta más a justificar la política general del Gobierno. El Parlamento es aquí “la escena donde se representa la antítesis entre el Gabinete, sustentado por la mayoría, y la justificación de ese poder, que constantemente ha de hacer ante la minoría, antítesis que, en último término, se resuelve en la unidad superior del cuerpo electoral”⁹

En lo que tiene de debate justificativo se parece más al que da comienzo en Westminster tras escuchar el “*Queen’s Speech*”, cuando en los días sucesivos, las Cámaras se reúnan para debatir su contenido, es decir, el programa anual del Gobierno, con la presencia y participación del premier y su gabinete. Sin embargo, en el debate que comparamos, este se refiere a la política futura, es decir a medidas que se anuncian con carácter previo a su implementación por el Gobierno. En cambio, en nuestro Debate sobre el estado de la Nación, se ha venido haciendo mayor énfasis en el balance de la gestión del Gobierno, a pesar de que el porcentaje de contenido dedicado

⁸ CALVO-SORAO y BUSTELO, E: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 16 de octubre de 1985*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

⁹ GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1999.

al anuncio de medidas pueda crecer al principio de la legislatura o también cuando el momento político, la situación del país, o del Gobierno, le obligan a hablar más sobre el futuro que a volver la vista sobre sus supuestos éxitos del pasado.

Las intervenciones de los portavoces de los Grupos Parlamentarios se suceden de mayor a menor, a excepción del grupo mayoritario del partido que apoya al Gobierno, que interviene en todo caso en último lugar. Por tanto, en la primera jornada asistimos al debate con el partido o partidos mayoritarios de la oposición, la fase más relevante y de mayor interés.

El formato del debate parece concebido como un examen del Presidente, que entabla discusión con cada uno de los líderes parlamentarios separadamente. Ello nos ofrece un combate dialéctico general entre el Presidente y la Oposición con vistas a unas elecciones más o menos lejanas. El principio presidencialista queda totalmente reforzado por el protagonismo absoluto del Presidente del Gobierno. Pero no es menos cierto que el Líder o Líderes de la Oposición pueden cobrar mucha cuota de protagonismo y obtener un alto rédito de una buena intervención.

Aun así, hubo varios Debates sobre el estado de la Nación en la III y IV Legislatura (Debates de 1987, 1988, 1989, 1991 y 1992) en los que el Presidente del Gobierno eliminó el formato de duelo optando por contestar agrupadamente a todos los Grupos Parlamentarios, lo que le restaba mucha potencia al debate al diluir el cuerpo a cuerpo con el líder de la oposición. Esta tendencia se recondujo en 1994, cuando el momento político y la fortaleza de la Oposición frente al Gobierno, obligaron al Presidente a aceptar el cara a cara con el Líder de la Oposición, para poder defenderse “en tiempo y forma” tras la intervención de aquel.

Una vez cerrado el debate sobre la comunicación, comienza el debate y votación de las propuestas de resolución que pueden presentar los Grupos Parlamentarios. El artículo 197 del Reglamento se aplica aquí con algunas modulaciones en cuanto a plazos de presentación, número de propuestas y tiempos máximos de intervención. Entre los aspectos sustantivos destaca la posibilidad de enmienda, que si es aceptada por el Grupo autor será incorporada al texto que se someta a votación. El Reglamento exige la congruencia del texto con la materia objeto del debate, pero teniendo en

cuenta que objeto del Debate sobre el estado de la Nación, resulta difícil que la Mesa, a quien corresponde la calificación y admisión a trámite, rechace la propuesta por falta de conexión material.

Existe consenso a la hora de juzgar demasiado elevado el número de propuestas de resolución, que ascienden a quince por Grupo Parlamentario, lo que unido a su volumen y complejidad, han determinado que se considere por todos un debate farragoso y estéril desde el punto de vista de sus efectos políticos. Es obvio que en condiciones de holgada mayoría, la mayor parte de las decisiones que adopta la Cámara como órgano, responderán a los intereses directos del Gobierno o a aquellos a los que se preste voluntariamente. Pero esta fase puede cobrar mayor interés en el contexto de un Gobierno sin un amplio respaldo parlamentario de su mismo partido, si se aprobaran propuestas que no responden a sus intereses directos canalizados a través del Grupo, tanto en el caso de que prestase su voto a las propuestas de la Oposición como consecuencia de una exigida negociación, como cuando se aprobaran además sin su voto favorable, y por tanto contra su voluntad expresa de prestarse a ellos. En cualquiera de los contextos, el resultado sería más efectivo si se limitase mucho más el número de propuestas de resolución por Grupo Parlamentario, haciendo así más accesible el seguimiento del debate al público.

IV. EVOLUCIÓN Y EFECTOS

En el momento de su introducción, se consideró, por quienes fueron sus protagonistas, como un éxito en si mismo, en tanto que representaba *“un paso más en la profundización de un estilo, una forma democrática de vivir”*, que, afianzada en las primeras legislaturas de andadura constitucional, entrañaba la aceptación de la confrontación con el adversario político en convivencia libre y pacífica. En principio nació, según los testigos directos, con la idea de dar más fuerza a la función de control de las Cortes y un aire de modernidad, teniendo como principal referencia el discurso norteamericano, en el que se inspiraba *“libremente”*.¹⁰

¹⁰ IZQUIERDO LABELLA, L.: *El estado de la nación: 30 años de la Historia de España a través de un debate (1983-2012)* Congreso de los Diputados. Madrid, 2017, p. 28 y ss.

La interpretación doctrinal posterior, dando por supuesta la consolidación del sistema democrático, ha sido más crítica al analizar el verdadero significado del Debate sobre el estado de la Nación, valorando por lo general negativamente aspectos de su formato, contenido y resultados. Algunos de estos defectos han sido señalados también en nuestro análisis, y quizá debieran enmendarse aprovechando la flexibilidad que brinda la costumbre parlamentaria. Por ejemplo, la espesura del debate debería combatirse tendiendo a la simplificación, reduciendo la duración temporal de los turnos de intervención, y fomentando los turnos de réplica y dúplica, lo que siempre da más margen a la improvisación sobre el discurso preparado en el contexto del combate dialéctico. También abogamos por la reducción del número de propuestas de resolución que se ha considerado siempre excesivo.

Otras críticas, sin embargo, se explican a la luz de las circunstancias del ciclo político, y la propia evolución de nuestro sistema constitucional. Desde mediados de los años 90, consolidado el bipartidismo preponderante, se impone la idea doctrinal de que el debate es poco relevante, una mala copia del ejemplo norteamericano, sin que se den las mismas circunstancias de separación estricta de poderes, donde no hay posibilidad de interrogar cotidianamente al Gobierno.

Poco a poco, con el devenir de las legislaturas, se ha abierto paso la evidencia de que frente a los debates ordinarios que se dan en las Cámaras, el Debate sobre el estado de la Nación aporta un complemento al de la consideración individual de los distintos ámbitos de la política, pues en él se discute la orientación política general del Gobierno, y se hace balance de sus resultados globales. Pero más allá de este hecho, lo que resulta más significativo del “Gran Debate” es que los efectos político-sociales del resultado se verán multiplicados por la oportunidad que da la ocasión, las formas y la capacidad de convocatoria que tienen los grandes debates, pues éstos favorecen un ambiente de mayor emotividad y grandilocuencia a la que se da en un debate ordinario.

La sesión se emite por televisión en riguroso directo y sin anuncios, en abierto y para todo el territorio nacional, lo que facilita su proyección. También se emite por un canal de radio, y a través de internet, además de Radio Exterior y de TVE Internacional, para permitir el seguimiento desde el fuera del territorio nacional.

Es por tanto una oportunidad anual de la que Gobierno y Oposición disponen para dejar patente el grado de vitalidad o decaimiento de la confianza ciudadana en aquel, y en la eficacia de su gestión. Por eso consideramos que es una institución especialmente potente para lograr una mayor centralidad del Parlamento, en tanto que la cita anual, coloca la sesión plenaria del Congreso de los Diputados en el centro de la vida política, devolviéndole por unas horas su carácter de foro donde tiene lugar el debate político principal. Es cierto que la función de impulso o dirección de la acción política por el Parlamento es superada por la del enfrentamiento dialéctico de cara al electorado, por lo que el Debate sobre el estado de la Nación tiene un efecto parecido a los debates cara cara que se organizan en televisión durante la campaña electoral. No es por ello extraño que los sondeos de opinión elaborados por el Centro Investigaciones Sociológicas y los medios de comunicación se hayan centrado, sobre todo desde los años 90, en preguntar quién ganó el debate: ¿el Presidente o el Jefe de la Oposición? Si bien en este caso, el cara a cara tiene lugar en sede y sesión parlamentaria, y con un formato en el que el Presidente del Gobierno parte con ventaja, por su posición, y por las reglas mismas del debate parlamentario que siempre le darán la última palabra.

La verdadera función de dirección e impulso político del Parlamento, resulta sin embargo más difícil de recobrar, aunque sea por unos instantes. Esta característica, más propia de la edad de oro del parlamentarismo, se realiza sólo secundariamente, como consecuencia de lo que denomina Aragón Reyes control “en” el Parlamento, entendiendo por ello “toda actividad de discusión o crítica al Gobierno que con publicidad se realiza en la Cámara”¹¹. Pues la respuesta social detectada ante una materia debatida, influye muchas veces directamente en futuras decisiones de los partidos, y por consiguiente de los Grupos Parlamentarios y del Gobierno. La razón última es el futuro control electoral, en el cual descansa hoy más que nunca el principio de limitación del poder.

¹¹ ARAGÓN REYES, M.: *Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado. Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 1998.

BIBLIOGRAFÍA:

- ARAGÓN REYES, M.: *Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado. Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 1998.
- BLACKBURN, R., KENNON, A. y WHEELER-BOOTH, M.: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*. ed. Sweet & Maxwell, 2003.
- CALVO-SOTELO y BUSTELO, L.: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 16 de octubre de 1985*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- COSCULLUELA MARTÍNEZ, B.: *El Debate sobre el estado de la Nación. Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes*. Cortes Generales, Madrid, 2011.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Comentario al artículo 74 de la Constitución”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo VI*. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pp. 493-530.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F.: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, 20 de septiembre de 1983*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1983.
- HAURIOU, M.: *Principios de Derecho público y constitucional*. Editorial Comares. Granada, 2003.
- IZQUIERDO LABELLA, L.: *El estado de la nación: 30 años de la Historia de España a través de un debate (1983-2012)* Congreso de los Diputados. Madrid, 2017.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R.: “Artículo 196” . En: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2012, pp.1311-1317.
- MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Parlamento y dirección política: impulso y colaboración*. Thomson Aranzadi, Madrid, 2017.
- SESEÑA SANTOS, L.: “Consideraciones relativas a los debates de política general en el Estado y en las Comunidades Autónomas”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 13, 2005, pp. 101-120.

LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Sara SIEIRA MUCIENTES

Letrada de las Cortes Generales

Jefe del Departamento de Asistencia Jurídica a

la Mesa del Congreso de los Diputados

Profesora de Derecho Constitucional

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza el derecho de excepción en España desde la perspectiva de los cuarenta años de vigencia de la Constitución Española de 1978: la opción del poder constituyente y del legislador; a la vista de la historia constitucional española y del derecho comparado. En particular, se estudia la única ocasión en que fue aplicado el estado de alarma declarado por Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, y prorrogado, previa autorización del Congreso de los Diputados, por Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, en respuesta a la crisis desencadenada por el cierre del espacio aéreo español como consecuencia del abandono masivo de sus puestos de trabajo por parte de los controladores de tránsito aéreo. El estudio apunta a que se declaró un estado de alarma para una emergencia que hubiera requerido, según la Ley, un estado de excepción, y que incluyó, sin intervención previa del Congreso, medidas propias de un estado de sitio, en contra de lo dispuesto por la Constitución. Se analiza también el procedimiento parlamentario y la problemática del control jurisdiccional y de constitucionalidad, que no existió. En vista de lo anterior se apunta una reforma del derecho de excepción para hacer frente a situaciones urgentes –por imposibilidad de convocatoria del Congreso–, en una dirección similar a la apuntada por la Constitución española de 1931.

Palabras clave: Estados excepcionales, alarma, excepción, sitio, prórroga, controladores, movilización, militarización, autorizaciones parlamentarias, control jurisdiccional, recurso de inconstitucionalidad

ABSTRACT

This study carries out an analysis of the States of Exception in Spain the latest forty years under the Spanish Constitution of 1978 and the regulation

established by the Spanish Constituent Power and Legislator in view of the Spanish constitutional history and the comparative Constitutional Law. In particular, it is focused in the only occasion in which emergency powers were enforced in Spain: the state of alarm declared by Royal Decree 1673/2010, issued 4th. December 2010, and its prorogation, previously authorized by Congress, by Royal Decree 1717/2020, issued 17th. December, in response to the closing of the Spanish air space due to the massive abandon of their obligations by the air traffic controllers. The study concludes that a state of alarm was declared, whereas the Law required declaring a state of exception; additionally, the measures imposed by the Government, without the previous Agreement voted in Congress as required by the Constitution— were those typical of the state of siege (martial law). The study deals with the parliamentary procedure as well. It is also highlighted that jurisdictional and constitutional control of the Decrees finally did not really take place. In view of the above arguments, it is suggested to reform the constitutional regulation of the states of exception to cover those compelling and urgent crisis which do not allow calling for a plenary session in Congress, following the path of the Spanish Constitution of 1931.

Keywords: states of exception, emergency powers, alarm, exception, siege, prorogation, air traffic controllers, mobilization, militarization, parliamentary allowances, judicial review, constitutional control.

SUMARIO: I. LA OPCIÓN DEL CONSTITUYENTE Y EL MARCO LEGAL DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 1. *El derecho de excepción en la Constitución española. Breve perspectiva comparada.* 2. *El derecho de excepción en la historia constitucional española. El origen de la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.* II. EL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR RD 1673/2010 DE 4 DE DICIEMBRE Y PRORROGADO POR RD 1717/2010 DE 17 DE DICIEMBRE 1. *Antecedentes de hecho.* 2. *Análisis de los aspectos formales. Procedimiento de la declaración y prórroga del estado de alarma.* 3. *Análisis jurídico-constitucional del Estado de alarma declarado el 4 de diciembre de 2010* a) *Fundamentación jurídica. ¿Estado de alarma, de excepción o de sitio?* b) *Medidas adoptadas: concentración, suspensión de derechos y militarización.* c) *Análisis de legalidad, necesidad y proporcionalidad.* 4. *Control jurisdiccional y de constitucionalidad.* III. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVA DE FUTURO.

I. LA OPCIÓN DEL CONSTITUYENTE Y EL MARCO LEGAL DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

1. *El derecho de excepción en la Constitución española. Breve perspectiva comparada.*

El artículo 116 de la Constitución Española es el precepto que contempla los estados excepcionales en España, junto con el artículo 55.1, que da cuenta de la posibilidad de la suspensión general de derechos fundamentales durante la vigencia de los mismos. La recepción constitucional de un precepto que explícitamente contempla los estados excepcionales revela la opción del constituyente por el llamado “modelo del estado excepcional”, caracterizado por la tipificación de la emergencia que amenaza el orden constitucional, la determinación de la competencia para apreciar la concurrencia de dicha situación, la enumeración del elenco de medidas que correspondería adoptar con carácter excepcional, limitado, temporal, espacial y materialmente, para la superación de la misma, la fijación de un núcleo constitucional intangible o resistente, incluso en dicha situación de emergencia y las garantías previstas frente a la extralimitación en la utilización de los poderes excepcionales. Se trata de un modelo que pretende conseguir la máxima racionalización posible, para garantizar la vigencia del Estado de Derecho incluso en aquellas situaciones en que, por hipótesis, el mantenimiento de los poderes ordinarios no resulta suficiente para garantizar la defensa de la Constitución. Los modelos alternativos que existen en el constitucionalismo comparado son el de ausencia total de normativa constitucional reguladora del derecho de excepción¹ y el de la “dictadura constitucional”². El primero asume que no puede existir norma constitucional para el derecho de excepción porque, o bien no se admite que

¹ En el modelo del estado excepcional, además de la española, se encuentran Constituciones como la de Portugal (art. 19), Grecia (art. 48), Países Bajos (art. 103) y Finlandia (art. 23) si bien con regímenes jurídicos heterogéneos.

² Una descripción de los diversos modelos puede verse en CRUZ VILLALÓN, P.: *Los estados excepcionales y suspensión de garantías*. Ed. Tecnos, Madrid, 1983, pp. 23-35. Para un recorrido más reciente por el derecho comparado en los países de nuestro entorno, vid. KHAKEE, A.: “Security democracy?. A comparative analysis of Emergency Powers in Europe”. *Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces. Policy Papers*, n° 30, 2009. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/99550/pp30_anna_khakee_emergency_powers.pdf [Consulta: 27/09/2018]. Se evidencia la regla general de que los Estados que han atravesado regímenes autocráticos recientes, anteriores al advenimiento del texto constitucional vigente, suelen hacer un esfuerzo de racionalización mayor, lo que supone

la Constitución pueda ser “suspendida”³, o bien se asume que el Parlamento es soberano (como ocurre en los ordenamientos de la órbita del *common law*) y, por tanto, a él está sometido todo el orden jurídico, pudiendo modificarlo también mediante una “ley de indemnidad” (*martial law*) adecuada a la situación de necesidad, o bien convalidando el Parlamento, a posteriori, las medidas que se hayan tomado⁴.

De entre los ordenamientos que constitucionalizan el derecho de excepción, el modelo alternativo al del estado excepcional es la “dictadura constitucional”, que supone la concentración de los poderes del Estado bajo una magistratura única (como el introducido en el artículo 48 de la Constitución de Weimar de 1919⁵ de donde pasó al artículo 16 de la Constitución de la V República francesa de 1958⁶) o bien el estado de guerra, declarado por las Cámaras confiriendo al Gobierno los poderes necesarios⁷. No existe un núcleo constitucional resistente a la situación de excepción, pero la diferencia con

una decidida apuesta por el modelo del estado excepcional como refuerzo del sistema democrático.

³ Arts. 187 de la Constitución belga y 113 de la Constitución de Luxemburgo.

⁴ El modelo puro de consagración de esta técnica se encuentra en el derecho inglés, caracterizado por su Constitución flexible, no escrita, descansa sobre el Parlamento como órgano soberano, lo que confiere a su actividad convalidante o exoneradora *ex post facto* un carácter netamente jurídico, a diferencia de aquellos sistemas jurídicos continentales que lo han incorporado (Bélgica, Luxemburgo), cuya Constitución rígida impide que la actividad posterior del Parlamento pueda considerarse verdaderamente exoneradora en el plano jurídico, produciendo únicamente efectos en el plano político (ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *El concepto de necesidad en derecho público*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, p. 125).

⁵ El art. 48 párrafo segundo de la Constitución de Weimar señalaba: “*Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente de la República tomará las medidas que tales circunstancias exijan, después de consulta oficial con el Primer Ministro, con los presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional*”.

⁶ El art. 16 de la Constitución francesa señala: “*Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente de la República tomará las medidas que tales circunstancias exijan, después de consulta oficial con el Primer Ministro, con los presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional*”. El art. 36 del mismo texto habilita para decretar el estado de sitio al Consejo de Ministros, pero su prórroga después del plazo de 12 días debe autorizarla el Parlamento.

⁷ Art. 78 de la Constitución italiana y Cap. XIII de la Constitución sueca (Instrumento de Gobierno).

la dictadura soberana es que la dictadura constitucional tiene por finalidad, precisamente, la restauración de la vigencia de la Constitución. Finalmente existiría una dictadura constitucional matizada, como la que se establece en la Ley Fundamental de Bonn, que deja al Parlamento (o, si este no puede reunirse, a una Comisión mixta del mismo) la declaración del estado de excepción, lo que incluye la posibilidad de –sólo en situación de urgencia por imposibilidad de reunir los órganos anteriores– la competencia es del Presidente– y consagra un núcleo constitucional intangible durante la vigencia de dicho estado, junto con un reforzamiento de las garantías frente a su utilización incorrecta, en concreto, y sin perjuicio de las actuaciones más propiamente jurisdiccionales, se prevé la posibilidad de constituir una comisión parlamentaria⁸.

La opción por uno u otro modelo lleva implícita, en definitiva, una toma de posición en la clásica discusión, abierta por Carl Schmitt⁹, sobre la incompatibilidad entre el derecho de excepción y el constitucionalismo. En la visión de Schmitt, las emergencias no pueden ser previstas y racionalizadas por el Derecho, y por tanto requieren siempre el ejercicio del poder absoluto. “Quien domine el estado de excepción, domina con ello al Estado, porque decide cuándo debe existir este estado y qué es lo que la situación de las cosas exige”¹⁰.

2. El derecho de excepción en la historia constitucional española. El origen de la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

La opción del constituyente español, la previsión expresa en la Constitución del estado excepcional, y, por tanto, la racionalización de la emergencia, trae causa de nuestro derecho histórico. Tradicionalmente se ha optado en España por la previsión constitucional de la adopción de medidas extraordinarias de suspensión de los derechos requiriendo la intervención de las Cortes en todo caso. En la Constitución de Cádiz (artículo 308) se introduce ya la previsión de la suspensión de determinadas garantías¹¹.

⁸ Arts. 115 y ss.

⁹ SCHMITT, C.: *La dictadura*. Alianza Editorial, Madrid, 1985. Véase especialmente Capítulo 6: “La dictadura en el ordenamiento del Estado de Derecho existente. El Estado de sitio”, pp. 221 y ss.

¹⁰ SCHMITT, C.: *Ibid*, p. 49.

¹¹ “Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese en toda la Monarquía o en parte de ella la suspensión de alguna de las formalidades prescritas en este

No obstante, fue la Constitución de 1869 la primera en contemplar el sistema de doble garantía legal, previendo su artículo 31 la suspensión temporal y “por medio de una ley” de ciertos derechos¹² “cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias”. La suspensión se regiría asimismo por una Ley de Orden Público establecida de antemano¹³. La Constitución de 1876 (artículo 17) sigue apostando por la garantía legal de la suspensión –aunque no previó la aprobación de una Ley de Orden Público, estando vigente la de 1870– pero además posibilita que el Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad, acuerde la suspensión de garantías en los casos de urgencia grave, siempre que las Cortes no estuviesen reunidas, debiendo el acuerdo del Gobierno, en este supuesto, someterse a la aprobación del Legislativo “lo más pronto posible”. Por otra parte, el texto de la Constitución de la Segunda República de 1931 consagra, en su artículo 42, la garantía legal (vigencia de la Ley de Orden Público durante la situación excepcional) pero permite al Gobierno, mediante decreto, suspender las garantías de los derechos enunciados, “cuando así lo exija la seguridad del Estado en casos de notoria e inminente gravedad”. Si las Cortes estuvieran reunidas “resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno”; si estuvieran cerradas, el Gobierno debería convocarlas en el plazo máximo de ocho días, quedando automáticamente convocadas, en su defecto, al noveno día y sin poderse disolver las mismas hasta resolver sobre la suspensión acordada por el Gobierno. Finalmente, si las Cortes estuviesen disueltas la competencia para resolver, con idénticas atribuciones que las Cortes, quedaba a la Diputación Permanente.

La Constitución de 1978 no configura el artículo 116 como un precepto directamente aplicable, porque en su apartado primero, mandata al Legislador (orgánico) para que regule los estados de alarma, excepción y sitio y las competencias y limitaciones correspondientes.

capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla para un tiempo determinado”.

¹² En concreto, del *habeas corpus*, de la inviolabilidad del domicilio y la residencia, y de las libertades de pensamiento, reunión y asociación.

¹³ Dicha Ley de Orden público se promulgaría el 23 de abril de 1870 y estaría en vigor, con el paréntesis de la vigencia de la Ley para la defensa de la República de 1931, hasta 1933. En este año se promulga la Ley de Orden Público, que regulaba estados excepcionales de naturaleza civil, (ordinario, de prevención y de alarma) y otro más de naturaleza militar, que coincidía con el estado de guerra.

La primera iniciativa legislativa para desarrollar el artículo 116 de la Constitución se produjo ya dentro del primer año de vigencia de la misma, con el Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana enviado por el Gobierno a las Cortes el 6 de setiembre de 1979¹⁴.

Teniendo en cuenta el previo informe de la Ponencia, la Comisión constitucional en fecha 20 de octubre de 1980 dictaminó el desglose del Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana en cuatro proyectos de Ley, y fue la parte relativa al artículo 55.2 CE, la que se aprobó en primer lugar, como Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre la suspensión individual de garantías contemplada en el artículo 55.2 de la Constitución (hoy derogada por la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución).

La fracasada rebelión militar de 23 de febrero de 1981, en el curso de la cual la III Región militar (Valencia) fue declarada estado de sitio por su Capitán General, fue un vívido recordatorio de que el mandato de la

¹⁴ BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, n. 73-I, pp. 357-382. El proyecto se estructuraba en cinco Capítulos: Primero y Segundo sobre las autoridades gubernativas, sus competencias y facultades en situaciones de normalidad y medidas preventivas para evitar el surgimiento de situaciones perturbadoras de la seguridad pública; Tercero, denominado “los estados de alarma, excepción y sitio” sobre facultades extraordinarias (con sus límites) de que puede hacer uso la autoridad para restablecer la situación de normalidad, supuesta la existencia de una alteración de la misma; Cuarto, sobre potestades gubernativas especiales en relación con los supuestos del artículo 55.2 de la Constitución para la suspensión individual de derechos en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas; y, finalmente, un Quinto, en el que se definen las funciones, principios de actuación y estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Se trataba de una propuesta de normativa heterogénea, destinada a regular conjuntamente las competencias ordinarias de las autoridades y el estatuto y funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104.2 CE), los estados excepcionales (artículo 116 CE) y la suspensión de garantías en el supuesto del artículo 55.2 CE (legislación antiterrorista). Era esta última cuestión lo que más urgencia tenía para el Gobierno, porque en diciembre de 1979 caducaba la vigencia de la Ley 56/1978, de 4 de diciembre, de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados, ley de suspensión individual de garantías o “ley antiterrorista”. Esta urgencia se aplazó relativamente con la prórroga de esta Ley, por otro año, mediante Real Decreto-Ley 19/1979, de 23 de noviembre, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto-Ley 1/1977, de 4 de enero, que creó la Audiencia Nacional y se prorroga la vigencia de la Ley 56/1978, de 4 de diciembre, de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados.

Constitución al legislador para que se realizase un desarrollo del artículo 116 resultaba insoslayable en democracia y evidenció la necesidad de abordar con urgencia la regulación de esta materia. A partir del Capítulo III del citado Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, que trataba de “los Estados Excepcionales”, se retomó la tramitación del Proyecto de Ley relativo a esta parte, de acuerdo con el anteriormente referido desglose acordado por la Comisión Constitucional en fecha 20 de octubre de 1980. El Gobierno solicitó por escrito el 23 de marzo de 1981 su tramitación por el procedimiento de urgencia, a lo que la Mesa de la Cámara prestó su conformidad al día siguiente. La tramitación fue bastante rápida¹⁵, publicándose finalmente en el BOE de 5 de junio como Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

La extensión de este trabajo impide entrar en los pormenores de la aplicación –más bien, inaplicación– del artículo 116 de la Constitución en ausencia de su normativa de desarrollo, para hacer frente al golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. Baste una sola consideración: el delito de rebelión militar en que incurrieron los autores del golpe de Estado comportó, en la práctica, un secuestro del Gobierno en el interior de la sede del Congreso de los Diputados, lo que hacía, de hecho, inviable la aplicación del artículo 116.4 de la Constitución, que exige que el Gobierno proponga y el Congreso, por mayoría absoluta, declare el estado de sitio, determinando su ámbito territorial, duración y condiciones. Como es notorio, este tipo de emergencia no se encuentra prevista –y difícilmente puede encontrarse en las constituciones partidarias del modelo del estado excepcional– por lo que fue la Corona el órgano constitucional que hubo de asumir la defensa de la Constitución. Que la Jefatura del Estado asuma todos los poderes en tales circunstancias sólo sería posible en el modelo de dictadura constitucional, lo que quizá exija recordar, aplicada al caso concreto, la referida posición de Carl Schmitt sobre la imposibilidad de racionalización de toda situación

¹⁵ Informe de la Ponencia: 6-IV-1981. Dictamen de la Comisión: 7/9-IV-1981. (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 73-2 ter., de 14-IV-1981. Aprobación por el Pleno: 23-IV-1981. Texto publicado el 30-IV-1981. Diario de Sesiones (Pleno), núm. 162. Remisión al Senado, Texto remitido por el Congreso de los Diputados, BOCG Senado, Serie II, núm. 168(a), de 7-V-1981. Informe de la Ponencia: 13-V-1981. Dictamen de la Comisión y votos particulares: 13-V-1981. Aprobación por el Pleno: 14-V-1981. Texto publicado el 16-V-1981. Diario de Sesiones (Pleno), núm. 105. Aprobación definitiva por el Congreso: 20-V-1981. Texto publicado el 28-V-1981. Diario de Sesiones (Pleno), núm. 170.

de emergencia: porque mantener la supremacía de la Constitución, huyendo de la vía de hecho para superar toda situación de emergencia, no siempre es posible. No obstante, y pese al comprensible debate suscitado, no deberían sentarse, como criterio, actos institucionales producidos en situación de excepcionalidad, para justificar pretendidos poderes residuales, competencias de excepción o mando efectivo del Rey¹⁶.

Lo anterior es un buen exponente de que es el estado democrático el que tiene la servidumbre, frente al autocrático, de prever mecanismos de defensa política de la Constitución para impedir, precisamente, que la normatividad de lo fáctico termine desbordando a la propia democracia constitucional. Veamos en qué medida esto sucedió en la única ocasión en que la regulación relativa a los estados excepcionales se ha puesto en práctica en estos 40 años de vigencia de la Constitución española.

II. EL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR RD 1673/2010 DE 4 DE DICIEMBRE Y PRORROGADO POR RD 1717/2010 DE 17 DE DICIEMBRE

1. *Antecedentes de hecho*

El estado de alarma entró en vigor a las 21:30 h. el día 4 de diciembre, y se extendió hasta el sábado 15 de enero a las 12 de la noche. Fueron 43 días de vigencia del primer estado de alarma en España, para hacer frente a la crisis que los controladores de tránsito aéreo habían desencadenado abandonando masivamente, y sin previo aviso, sus puestos de trabajo, la tarde del día 3 de diciembre de 2010, viernes, víspera del conocido como “puente de la Constitución”, que se extendía hasta el miércoles siguiente, día 8 de diciembre, inclusive. Esta “huelga” ilegal, producto de meses de desencuentro con el Gobierno¹⁷, originó el cierre del espacio aéreo español, imposibilidad de la

¹⁶ Vid., BELDA PÉREZ-PEDRERO, E.: *El Poder del Rey: alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*. Senado, Madrid, 2003; BELDA PÉREZ-PEDRERO, E.: *Las instituciones funcionaron: 25 años del golpe*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

¹⁷ El Real Decreto-Ley 1/ 2010, de 5 de febrero devolvía a AENA el control de este colectivo, pues anteriormente eran los propios controladores los que se autorregulaban en cuestiones de gestión y supervisión. Poco después, entró en vigor la Ley 9/2010 de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo, además de imponer más estrictas condiciones laborales, se acompañaba con una baja en el salario. Los controladores impug-

prestación del servicio de tránsito aéreo, cuantiosas pérdidas económicas y vulneración de derechos fundamentales, en concreto, el de libre circulación garantizado por el artículo 19 de la Constitución, de gran cantidad de usuarios.

El día anterior a la declaración del estado de alarma, día 3 de diciembre de 2010, entró en vigor el Real Decreto-Ley 13/2010¹⁸, que ratificaba la jornada laboral y las condiciones laborales objeto del conflicto y apelaba a AENA para facilitar lo dispuesto en el art. 4.4.a) de la Ley de Seguridad Aérea, siendo sometidos los controladores de tránsito aéreo de la citada entidad a la dirección del Ministerio de Defensa, quien asumiría su organización, planificación, supervisión y control. Esa misma tarde, sucedió el abandono masivo de los puestos de control. Siguió a ello el RD 1611/2010, de 3 de diciembre, “como consecuencia del conflicto provocado por los controladores de tránsito aéreo que, mediante

naron dichas normas ante la Audiencia Nacional, sin que fueran acogidas sus pretensiones. El Real Decreto 1001/2010, de 5 de agosto, por el que se establecían normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores aéreos, supuso un paso más. Se retomó tras el descanso vacacional la negociación colectiva, generándose un aumento de la tensión, que apuntó a un momento de crisis tras el anuncio por parte de los controladores de que estaban llegando al tope de las horas que estaban obligados a trabajar, llegando a partir del 28 de noviembre a realizarse cierres parciales en aeropuertos concretos por controladores que no acudían a sus puestos de trabajo alegando que habían cumplido ya con la totalidad de las horas de su jornada anual. Posteriormente siguió el anuncio de que la totalidad de los controladores no acudirían a sus puestos de trabajo por la misma razón. El Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre (convalidado posteriormente el 21 de diciembre por el Pleno del Congreso de los diputados), de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomento de inversión y la creación de empleo, que en su Disposición adicional segunda, ratificaba la jornada laboral aprobada el 5 de agosto, y apelaba a AENA para facilitar lo dispuesto en el art. 4.4.a) de la Ley de Seguridad Aérea, quedando sometidos los controladores de tránsito aéreo de la citada entidad a la dirección del Ministerio de Defensa quien asumiría su organización, planificación, supervisión y control. Esa misma tarde, sucedió el abandono masivo de los puestos de control alegando encontrarse en el siempre utilizado supuesto –incapacidad psicológica– previsto en la Ley de Navegación Aérea (modificada asimismo en el art. 4.4.a) que fue también modificado por este mismo Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, para forzar el sometimiento a un reconocimiento pericial que aseverase la existencia de esta circunstancia. Al día siguiente de declaró el estado de alarma, como más adelante se expondrá. (ABA CATOIRA, A.: “El estado de alarma en España”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 28, 2011, pp. 313-314).

¹⁸ Modificativo del apartado segundo de la Disposición Adicional primera “Medidas extraordinarias” de la Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.

una acción concertada, han resuelto, sin aviso previo, no desarrollar en la tarde del día 3 de diciembre de 2010 su actividad profesional”¹⁹. Este Real Decreto supuso una “militarización operativa” de la entidad pública empresarial AENA, al quedar facultades directivas esenciales, cuales eran la dirección del control de la circulación aérea general en todo el territorio nacional y las funciones de organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo, bajo las órdenes del Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire, advirtiéndose que ningún trabajador podría dificultar o impedir la efectividad de dicha medida, y que se incurriría en las responsabilidades disciplinarias (laborales) civiles y penales ordinarias –que no militares– en caso de incumplimiento de dicha obligación. Esta militarización simplemente operativa, nada tenía que ver con la que se preveía en la derogada Ley 50/1969, de 26 de abril, básica de Movilización Nacional²⁰, que implicaba una asimilación militar del personal de las empresas movilizadas en orden a la normalización de la producción de bienes y prestación de servicios, con el sometimiento consiguiente de todo este personal al Código de Justicia Militar, aunque manteniendo las respectivas empresas su dirección y administración. La militarización meramente operativa de AENA, acordada en el RD 1611/2010, no implicaba *per se* una militarización de su personal, ni sometimiento del mismo al Código de Justicia Militar, sino únicamente el ejercicio por parte de la autoridad militar de determinadas funciones de dirección de la entidad pública empresarial²¹, cubierta, además, por el artículo

¹⁹ En su artículo único se disponía:

“El Ministerio de Defensa pasa a ejercer la dirección del control de la circulación aérea en todo el territorio nacional hasta tanto existan garantías de que se recupera la normalidad en la prestación de sus servicios por los controladores aéreos civiles.

El Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire adoptará todas las decisiones que procedan para la organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo al servicio de la entidad pública AENA. A tal efecto, activará los recursos de control de tráfico aéreo del Ministerio de Defensa y exigirá la presencia en sus puestos de los controladores civiles ausentes”.

²⁰ Esta Ley, derogada por la ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, se aplicó de hecho en los primeros años de la vigencia de la Constitución, para la militarización de empresas por alteraciones en las prestaciones de servicios esenciales como consecuencia de conflictos laborales en los que no se había cumplido la normativa de huelga. Así ocurrió con la Empresa Unión Eléctrica de Canarias, S. A. (UNELCO) por RD 392/1979, de 3 de marzo, con la Empresa F.C. Metropolitana de Barcelona, S.A., por RD 399/1979, de 3 de marzo). Antes de la entrada en vigor de la Constitución, se había militarizado por esta misma vía el Metro de Madrid (julio de 1970), la Empresa Nacional Bazán (marzo de 1972), RENFE y Correos (enero de 1976) y otras (SEDANO LORENZO, A.: *El estado de alarma y la justicia militar. A propósito de la crisis de los controladores aéreos*. Ed. Liber Factory, Madrid, 2015, p. 27, notas 13 y 14).

²¹ SEDANO LORENZO, A.: *Ibid*, p. 39.

4.4 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, que permite el control de la circulación aérea por parte del Ministerio de Defensa, tanto en tiempos de conflicto armado, como cuando el Presidente del Gobierno lo decida, por concurrir circunstancias extraordinarias que así lo aconsejen, o cuando se den situaciones de emergencia declaradas por el Ministerio de Defensa²².

Como es sabido, el Consejo de Ministros extraordinario, al día siguiente, mediante RD 1673/2010, de 4 de diciembre (que, en aplicación del artículo 2 de la Ley Orgánica reguladora de los estados excepcionales, entró en vigor en el momento de su publicación, 21.30 horas) declaró el estado de alarma. El artículo 1 de esta norma disponía:

“Al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 apartado c. en relación con los apartados a. y d. de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, se declara el Estado de Alarma con el fin de afrontar la situación de paralización del servicio público esencial del transporte aéreo”.

A diferencia de lo acontecido el día anterior tras la aprobación del RD 1611/2010, la declaración del estado de alarma comportó, esta vez sí, una militarización de los controladores aéreos, que pasaron a tener la consideración de personal militar. Efectivamente, en el art. 3 del RD 1673/2010, bajo el rótulo “ámbito subjetivo”, se disponía:

“En virtud de lo dispuesto en los artículos 9. Uno y 12. Dos de la Ley Orgánica 4/1981 en relación con el artículo 44 de la Ley 48/1960, de 21 de julio sobre Navegación Aérea, todos los controladores de

²² Otro ejemplo de militarización operativa en periodo de normalidad constitucional se encuentra en el RD 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprobó el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, que dispone que en aquellas emergencias declaradas de interés nacional, la dirección y coordinación operativa de las actuaciones que deban realizarse en la zona siniestrada en el ámbito de la protección civil corresponderá al Jefe de la UME bajo la dependencia del Ministerio del Interior conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Norma Básica sobre Protección Civil, sin perjuicio de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de seguridad pública”. De hecho, en el ámbito de la protección civil no es preciso declarar el estado de alarma para que el Gobierno –a través del Ministro del Interior– pueda adoptar alguna de las medidas sobre asunción de competencias y “concentración” de la Administración a que se refiere el artículo 8 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil y los arts. 15 a 19 de la Ley 2/1985 de 21 de enero sobre Protección Civil.

tránsito aéreo al servicio de AENA pasan a tener, durante la vigencia del estado de alarma, la consideración de personal militar a los efectos de lo previsto en el artículo 10. Uno de la citada Ley Orgánica y en consecuencia, quedan sometidos a las órdenes directas de las autoridades designadas en el presente Real Decreto y a las leyes penales y disciplinarias militares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre”.

Complementaba este artículo lo dispuesto en el artículo 6, bajo el rótulo “autoridad delegada del Gobierno”:

“El Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire y las autoridades militares que designe adoptarán las decisiones pertinentes en cumplimiento de lo que dispone el artículo 3 del presente Real Decreto”.

2. Análisis de los aspectos formales. Procedimiento de la declaración y prórroga del estado de alarma

El artículo 116.2 CE dispone que el estado de alarma lo declara el Gobierno mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, por un plazo máximo de quince días, debiendo dar cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El Decreto debe determinar el ámbito territorial al que se extienden los efectos de la declaración.

El Gobierno, a través del Ministro de la Presidencia, debe remitir escrito al Presidente del Congreso de los Diputados, comunicando el acuerdo del Consejo de Ministros de declarar el estado de alarma, acompañando (artículo 162.1 del Reglamento del Congreso) el Real Decreto de declaración del estado de alarma. Una vez publicado en el BOE el RD 1673/2010, de 4 de diciembre, que declaró el estado de alarma²³, este entró en vigor²⁴.

²³ Este fue aprobado a propuesta del Vicepresidente primero del Gobierno y Ministro del Interior, de la Ministra de Defensa y del Ministro de Fomento y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 4 de diciembre de 2010. Así pues, la propuesta, deliberación, aprobación, refrendo y publicación se produjeron en la misma fecha. La expedición por el Rey del Decreto se hizo en la Embajada de España en Buenos Aires, es decir, a distancia. El refrendo de este acto del Rey lo realizó el Vicepresidente Primero y Ministro de la Presidencia.

²⁴ Lo que el Congreso debe hacer a partir de este momento no está regulado, planteándose la duda de si el artículo 162.1 del Reglamento podría constituir una excepción a lo previsto en el artículo 165.1. Es decir, si la convocatoria inmediata del Pleno que se fija

La prórroga del estado de alarma se dispuso mediante RD 1717/2010, de 17 de diciembre, que justificó su necesidad recordando que los hechos que afectaron al tráfico aéreo en España fueron de un enorme gravedad tanto por el número de ciudadanos afectados, como por los perjuicios económicos que se causaron, así como por el daño a la imagen internacional de España y por la alarma social generada, afirmando además que el funcionamiento del servicio esencial al que el conflicto afectaba no podía considerarse que supiera restablecido plenamente en la situación de normalidad.

“La consideración de los hechos acaecidos, el conjunto de tareas que han de seguir abordando se para asegurar la consolidación de la normalidad en el servicio público del transporte aéreo, y la alarma social experimentada y aún viva en el conjunto de los ciudadanos, impiden que se pueda dar ya por superada la crisis desencadenada en los días pasados”.

Así pues, la justificación de la prórroga, corroborada en su intervención ante el pleno de la Cámara por el Ministro de la Presidencia, radicaba, en síntesis, en que “la simple situación de incertidumbre representa un coste

en el artículo 165.1 incluye también la comunicación de la declaración del estado de alarma o sólo aquellos supuestos en los que se requiere un pronunciamiento expreso de la Cámara para autorizar actos en relación con los estados excepcionales, es decir, en este caso, su prórroga. Aunque la cuestión no queda clara en la letra del Reglamento, lo cierto es que en la tramitación se interpretó que el artículo 165 exigía la convocatoria del Pleno también para recibir la comunicación informativa del Gobierno de la declaración del estado de alarma (Ver Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Núm.210 de 09/12/2010 p. 2 y ss). La toma de conocimiento por el Pleno se sustanció mediante debate, que, según la práctica habitual, se estructuró en una primera intervención del Gobierno sin límite de tiempo, un turno de fijación de posición de los Grupos parlamentarios por diez minutos, en orden de mayor a menor, y cierre del mismo por el Gobierno. Al tratarse de una mera comunicación, no cabe la presentación de propuestas de resolución por parte de los Grupos parlamentarios y tampoco se prevé votación alguna. Mientras dura el estado de alarma, debe garantizarse que el Congreso de los Diputados esté puntualmente informado de todas las decisiones y medidas adoptadas por el Gobierno. La comunicación entre la Cámara y el Ejecutivo se hace a través de la Comisión Constitucional, a la que aquel suministra toda la información que se solicite sobre la materia, dándole asimismo cuenta de cuantos Decretos apruebe con motivo del estado de alarma, pudiendo la Comisión tramitar cuantas iniciativas se presenten, particularmente las relacionadas con el control al Gobierno y especialmente las preguntas y solicitudes de comparecencia. Sin embargo, dada la escasez del lapso temporal que se prevé para la vigencia del estado de alarma, las posibilidades de control del Ejecutivo se limitan, lógicamente. VV. AA.: “Comentario al artículo 162”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp.1124-1126.

inasumible para España”. Asimismo, indicó que el plazo de la prórroga, que se extendió otros quince días más, era el estrictamente indispensable para restablecer la normalidad plena en la seguridad aérea. *“Por normalidad quiero decir, no una normalidad que dependa de un supuesto compromiso de los que provocaron el problema. No son tiempos de palabras, son tiempos de seguridades”*²⁵.

La prórroga del estado de alarma es una competencia del Congreso de los Diputados, lo que se entiende en el contexto de la valoración sobre la oportunidad y conveniencia política de la misma, tanto del alcance como de las medidas vigentes. Nada impide, por ello, que en el terreno de la estricta valoración de la oportunidad, se entienda que no se está en disposición de correr riesgos. No se trata de una valoración judicial que obligaría a entrar en los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, sino de una valoración estrictamente política, lo que permite un margen de apreciación más amplio. Precisamente por ello existe, en la representación de la soberanía, en este caso residente en la Cámara Baja, la posibilidad de valorar y la posibilidad de proponer medidas distintas, o con un alcance distinto, de lo que ha sido propuesto inicialmente por el Gobierno²⁶. No fue el caso²⁷. En esta ocasión, el Real Decreto de prórroga, en cumplimiento de los términos de la autorización de la Cámara, mantuvo, tanto en extensión como en las

²⁵ De este modo, se rechazó un comunicado suscrito el día anterior por un 85% de los controladores comprometiéndose a no volver a abandonar sus puestos de trabajo durante la festividad navideña de 2010.

²⁶ Nuevamente se plantea un problema interpretativo respecto del plazo para solicitar la prórroga, porque la dicción del artículo 162.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que la solicitud del Gobierno debe ser anterior a la expiración del plazo de quince días por el que se declaró el estado de alarma. Este sentido común interpretar que no debe apurarse el mismo, pues para que se entienda prorrogado el estado de alarma la solicitud ha debido llegar con la antelación suficiente para que el Congreso se pronuncie al respecto, porque de lo contrario la Cámara estaría pronunciándose sobre un estado ya caducado. Según el artículo 162.3 del Reglamento, los Grupos parlamentarios, una vez calificado por la Mesa de la Cámara el escrito de solicitud del Gobierno, pueden presentar sus propuestas de resolución hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada. Dicha sesión plenaria, según establece el 162.4 del Reglamento, se sustancia mediante un debate que se ajusta a las normas previstas para los de totalidad, abriendo el turno de intervención el Gobierno. Finalizado el debate, se someten a votación la solicitud y las propuestas presentadas VV.AA.: “Comentario al artículo 162”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Op. cit.*, p. 1126.

²⁷ DS. Congreso de los Diputados Núm.214 de 16/12/2010 Pág: 2 (Pleno) Autorización de prórroga.

medidas adoptadas, todo lo ordenado por el RD 1673/2010, hasta las 24 h. del día 15 de enero de 2011, día en que finalizó el estado de alarma.

3. Análisis jurídico-constitucional de la declaración del Estado de alarma declarado el 4 de diciembre de 2010.

a) Fundamentación jurídica. ¿Estado de alarma, de excepción o de sitio?

De los tres estados excepcionales mencionados en el texto constitucional es el estado de alarma, sin duda, el más impreciso, tanto en lo relativo al supuesto de hecho habilitante para su declaración como respecto de las medidas extraordinarias que pueden adoptar²⁸. En los debates constituyentes, los partidarios de su constitucionalización coincidieron en subrayar el carácter apolítico del mismo, para diferenciarlo de los estados de excepción y sitio (que poseen muy diversa naturaleza) lo que finalmente pretendió consagrarse en el artículo 4 c) de la Ley Orgánica²⁹. La doctrina hace una valoración muy crítica de su redacción³⁰. En relación con el apartado c), sobre todo, pues quizá el legislador pretendiera eliminar del estado de alarma los supuestos de conflictividad social, como pedía la enmienda del Grupo comunista³¹, que abogaba por una supresión total de la referencia a los conflictos colectivos. Pero al aceptarse una fórmula de compromiso, esto no se consiguió totalmente, porque el supuesto de hecho del apartado c) consiste en la imposibilidad de mantener el funcionamiento mínimo de los servicios esenciales para la comunidad en caso de huelga o de

²⁸ En este sentido, se ha señalado, incluso: “el estado de alarma y la nada son la misma cosa, porque las facultades de la autoridad son las mismas que le corresponden en periodo de normalidad”. CARRO MARTÍNEZ, A. “Comentario al artículo 116 CE”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Cortes Generales, Madrid, p. 253.

²⁹ El cual contempla cuatro supuestos de hecho:

“a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves c) Paralización de los servicios públicos esenciales de la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución y concurre alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”.

³⁰ Por todos, CRUZ VILLALÓN, P.: *op. cit.*, p. 70.

³¹ DSCD, n. 160 (1981), p. 9894.

cierre patronal³², bien que se atenúa radicalmente al verse necesitada esta circunstancia de la concurrencia de cualquiera de los otros tres supuestos del artículo 4. Esta adición ha comportado la transformación del apartado c) del artículo 4 en un “no— supuesto”, como se ha dicho expresivamente³³, salvo que tal situación de conflictividad social supusiera un desabastecimiento de productos de primera necesidad (supuesto del apartado d). En suma, no cabe cuando el desabastecimiento afecte a “servicios”, pues en este caso, el supuesto de hecho ya no pertenece al ámbito del estado de alarma sino del estado de excepción³⁴.

La llamada “huelga salvaje” de los controladores derivó en el desabastecimiento del servicio público esencial del transporte aéreo, a lo cual, según la estricta letra de la ley debiera haber seguido la declaración de un estado de excepción. ¿Por qué el Gobierno no optó por esta vía?

No es muy aventurado suponer que fue por una razón de tipo práctico, bastante determinante. La declaración del estado de excepción —y también, la declaración del estado de sitio, que es el que realmente hubiera cubierto las medidas que se aprobaron, como más adelante se expone— comporta la convocatoria de un Pleno del Congreso de los Diputados para

³² SERRANO ALBERCA, J.M.: “Comentario al artículo 116”. En: GARRIDO FALLA, F. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1981, p. 1782.

³³ CRUZ VILLALÓN, P.: *op. cit.*, p. 70. Señala este autor que el estado de alarma, tal y como aparece configurado en su normativa, es un supuesto de problemática funcionalidad, ya que, de una parte, no pueden adoptarse bajo su vigencia medidas destinadas a suspender derechos como la huelga y la adopción de medidas de conflicto colectivo, por lo que no puede hacer frente realmente a crisis de desabastecimiento que tengan origen en conflictos sociales, y por otro, frente a emergencias naturales o tecnológicas el estado de alarma aparece como escasamente funcional, pues existe legislación sectorial —véase la citada de protección civil, sanidad, incendios— que contempla específicamente medidas propias del estado de alarma con la ventaja de que no es preciso acudir a las formalidades de su declaración. Ello se ha puesto de manifiesto cuando no se ha activado el estado de alarma en ninguna de las catástrofes por incendios, inundaciones o crisis sanitarias por las que ha atravesado nuestro país.

³⁴ Efectivamente, el art. 13. Uno de la Ley Orgánica dispone:

“Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios esenciales para la comunidad o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de potestades ordinarias fuera insuficiente para establecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 116 de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción”.

declarar el estado de sitio, autorizar (o, en su caso, enmendar) las medidas del estado de excepción propuestas por el Ejecutivo, o, al menos, realizar unas directrices (de modo similar a lo que se hace en la técnica de la ley de bases) para que el Gobierno, con estricto respeto a los términos de la autorización parlamentaria, declare el estado de excepción. La dilación temporal que en circunstancias normales supone convocar un Pleno y que este decida efectivamente sobre todos estos extremos, puede llegar a hacer inviable la declaración inmediata del estado excepcional, con el consiguiente daño irreparable para la normalidad constitucional y para la adecuada garantía de los derechos de los ciudadanos.

b) Medidas adoptadas: concentración, suspensión de derechos y militarización

Lo primero que hay que constatar es la ausencia a cualquier referencia al estado de alarma en el artículo 55 de la Constitución, de modo que, ya se ha dicho, bajo la vigencia de este estado no cabe en absoluto suspensión de derechos. La suspensión del derecho a la huelga³⁵ previsto en el artículo 55 sólo cabe, junto con la suspensión de otros importantes derechos fundamentales, bajo la declaración del estado de excepción. Si que cabe, a tenor de lo establecido en el artículo 116.1, que el legislador establezca limitaciones a los mismos³⁶.

En el estado de alarma, como en cualquiera de los estados excepcionales, se produce una concentración del poder, en virtud de la cual, las autoridades civiles, los funcionarios y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas quedan “bajo las órdenes directas de la autoridad competente” (artículo 9 de la LO 4/1981). Esta autoridad, además, en este sector, puede ser militar, en aplicación del art. 4.4 de la Ley de Seguridad Aérea.

³⁵ Y ello, con independencia de aseverar que no estamos ante el ejercicio del derecho a la huelga por parte de los controladores, que no acudieron en ningún momento a la formalización del conflicto según su normativa reguladora, sino ante una huelga ilegal, y, por tanto, no cubierta por el manto de protección de dicho derecho fundamental.

³⁶ La Ley Orgánica recoge asimismo estas diferencias, porque mientras para el estado de alarma habla de “limitar” la circulación o permanencia de personas o vehículos (artículo 11) en el artículo 20, dentro de las medidas del estado de excepción, habla ya de “prohibir”.

Respecto del estado de alarma por conflictividad social que resulte en un desabastecimiento de productos esenciales, es posible, además *“impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo 4”*. (artículo 11. e) de la Ley Orgánica). Asimismo, dispone el artículo 12.dos que

“en los casos previstos en los apartados c) y d) del artículo cuarto el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo”.

Así pues, si nos encontrásemos en el supuesto previsto en el art. 4 c) y d), de la Ley Orgánica, es decir, huelga legal, que hubiese comportado paralización de servicios esenciales que hubiesen llevado a un desabastecimiento de productos de primera necesidad, la movilización estaría legalmente cubierta, además, por aplicación directa de lo establecido en el art. 12.dos de la Ley Orgánica 4/1981. Efectivamente, cabe la movilización, si así lo dispone el decreto de su declaración, bajo la vigencia del estado de alarma, como lo indica el hecho de que en dicho art. 4 de la Ley Orgánica se declara “en todo caso” de aplicación supletoria respecto de lo dispuesto en él, la normativa vigente sobre movilización³⁷.

Pero evidentemente, como ya se ha explicado, realmente el supuesto de hecho de la crisis de los controladores aéreos no encaja, según su dicción literal, en el art. 4, apartados c) y d), sino en el art.13.1 de la Ley Orgánica (estado de excepción); además, las medidas adoptadas fueron las propias del estado de sitio. Si la movilización carecía de cobertura legal es porque el estado que correspondía declarar no era, según la ley, el estado de alarma³⁸. Esto parece claro.

³⁷ Además, la cobertura legal se produjo asimismo, como se ha señalado anteriormente, en el art. 4.4 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea y el Real Decreto Ley Real Decreto-Ley 13/2010 modificativo del apartado segundo de la Disposición Adicional primera “Medidas extraordinarias” de la Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo. Hoy se dispone de una cobertura legal adicional, en la Ley de Seguridad Nacional.

³⁸ Esta infracción legal no es menor, y en mayor medida puede comprenderse esta si, como señala parte de la doctrina y más adelante se expondrá, para un eventual juicio de

Pero además de infracción legal en la movilización, lo que hubo respecto de la militarización fue, primariamente, una infracción constitucional³⁹. A diferencia de lo que ocurrió con el Real Decreto del día anterior, la norma que declaró el estado de alarma supuso una militarización no simplemente operativa, sino la consideración de los controladores como personal militar, sometidos a las órdenes directas de los mandos militares en el control del tráfico aéreo, y, caso de incumplimiento, la sanción con arreglo a las leyes disciplinarias y penales militares. Esto supuso, *de iure*:

- a) Una suspensión del derecho de huelga –caso de que se hubiese querido instrumentar el conflicto por esta vía, de conformidad con su normativa reguladora (suspensión sólo permitida bajo el estado de excepción) puesto que su ejercicio hubiera resultado delictivo bajo la vigencia del estado de alarma, al poseer esta consideración en el Código Penal militar. Prohibición –y no simplemente limitación–, por tanto, de ejercicio del derecho fundamental del artículo 28 CE.
- b) Una extensión de la jurisdicción militar fuera del ámbito estrictamente castrense y de los supuestos de estado de sitio, que es el único ámbito constitucionalmente posible de este orden jurisdiccional (art. 117.5 CE) y la sumisión de los controladores aéreos a las leyes penales y disciplinarias militares, en atención a su consideración como personal militar.

c) Análisis de legalidad, necesidad y proporcionalidad

Señala el artículo 1.2 de la Ley orgánica 4/1981:

“Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias”

Siendo esta la previsión general que habilita para declarar cualquiera de los estados excepcionales, el Real Decreto que declaró el estado

inconstitucionalidad, la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio constituye, además, parte del bloque de la constitucionalidad. En este caso, podría sostenerse que esta infracción legal lo es también constitucional.

³⁹ Conforme, CRUZ VILLALÓN, P.: *op. cit.*, p. 79.

de alarma se detuvo en explicar las circunstancias extraordinarias que concurrían por el cierre del espacio aéreo español como consecuencia de la situación desencadenada por el abandono de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo, añadiendo que el servicio de transporte aéreo es un servicio público esencial para la sociedad, invocando el derecho fundamental de libre circulación reconocido en el artículo 19 de la Constitución, el elevado número de ciudadanos afectados y la gravedad de los perjuicios causados. También se invocaba la necesidad de declarar el estado de alarma como última *ratio*: “*Habiendo fracasado todos los intentos para poner fin a la situación de catástrofe pública existente es indispensable proceder a la declaración del estado de alarma en orden a eliminar los obstáculos que impiden su segura y continuada prestación*”. Por si esto no fuera suficiente, para dar cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad que se establecen en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica de los Estados de Excepción, Alarma y sitio, la norma se justificaba señalando: “*Las medidas que se contienen en el presente Real Decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación y resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma*”.

El análisis de la necesidad supone examinar si las medidas dictadas y su extensión material, espacial y temporal, eran las imprescindibles y menos lesivas para los derechos en juego, pero al mismo tiempo las realmente eficaces para defenderse de la crisis constitucional desencadenada. Desde este punto de vista, cabe preguntarse: ¿Fue realmente imprescindible declarar el estado de alarma? ¿Fue realmente necesaria su prórroga? ¿Las medidas –recordemos, propias de un estado de sitio– fueron las adecuadas, desde el punto de vista de la necesidad y proporcionalidad? El Congreso de los Diputados, único competente para responder en sede política a estas preguntas, así lo consideró, al autorizar la prórroga en los mismos términos que el estado de alarma decretado por el Gobierno.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico hay que decir que difícilmente puede superarse el test de la necesidad y proporcionalidad de las medidas tomadas, que en teoría deberían ser las menos lesivas para los derechos implicados, ponderando todas las circunstancias concurrentes, si no se ha superado previamente el test de la legalidad. De todo el análisis jurídico-constitucional anteriormente realizado parece desprenderse la nada confortable conclusión (para el Derecho) de que el Gobierno declaró un

estado de alarma, para hacer frente a un supuesto de hecho para el que la Ley requería la declaración de un estado de excepción, y adoptando el Gobierno, unilateralmente, y sin la previa intervención del Congreso de los Diputados que la Constitución exige, medidas propias de un estado de sitio⁴⁰. Por supuesto que hubo razones de prudencia política y de eficacia, muy atendibles. Pero ello no debe hacernos perder una perspectiva valiosa en esta onomástica de la Constitución, que es plantear los retos de futuro que se abren, sin duda, a partir de estas constataciones, en pro de una mayor racionalización de los estados excepcionales, cuestión siempre problemática en las democracias actuales, pero no por ello, precisamente por imperativo democrático, menos digna de emprenderse.

4. Control jurisdiccional y de constitucionalidad

Una de las cuestiones más delicadas es el control jurisdiccional de los estados excepcionales, que es lo que precisamente inserta el derecho de excepción dentro de la lógica de los sistemas democráticos, incluso en aquellos ordenamientos constitucionales que optan por el sistema de “dictadura constitucional” o próximo a este.

Los controladores de tránsito aéreo consideraron que la declaración del estado de alarma no se ajustaba a los supuestos previstos por el art. 4 de la Ley Orgánica 4/1981, que la medida de la militarización estaba al margen del Derecho y que la prórroga no estaba justificada, por lo que interpusieron varios recursos contencioso-administrativos ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Esta los inadmitió mediante siete Autos⁴¹. Se interpuso asimismo Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra el

⁴⁰ El artículo 35 de la Ley Orgánica 4/1981 señala que “*En la declaración del estado de sitio el Congreso de los Diputados podrá determinar los delitos que durante su vigencia quedan sometidos a la Jurisdicción Militar*”. Por tanto, sólo al Congreso, y no “a posteriori” de su declaración, como se establece en el estado de alarma, sino mediante la declaración del estado de sitio, que le compete a él en exclusiva, podría señalar, y además, de modo expreso –pues es una exigencia clave del principio de legalidad en materia sancionadora del artículo 25 CE– las conductas de desobediencia por parte de los controladores que pudieran ser tipificadas como delitos sometidos a la jurisdicción militar, que sólo se circunscribe, por otra parte, según el art. 117.5 CE, al ámbito estrictamente castrense y al estado de sitio.

⁴¹ AATS 857/2011, de 10 de febrero, 2985/2011, de 9 de marzo, 3816/2011, de 5 de abril, 5696/2011 y 5698/2011, de 30 de mayo, 6821/2011, de 8 de junio y 6197/2012, de 1 de junio.

acuerdo del Pleno del Congreso de autorización de la prórroga, que fue inadmitido por Auto del Tribunal Constitucional 7/2012, de 13 de enero. Asimismo, se interpuso Recurso de amparo, contra el Auto del Tribunal Supremo 5696/2011 que negó la revisión jurisdiccional del decreto de declaración del estado de alarma, del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicitaba al Congreso la autorización para prorrogarlo y del decreto de prórroga, recurso que fue admitido, avogado a Pleno y resuelto por la importante STC 83/2016, de 28 de abril.

Los problemas que se plantean en relación al control jurisdiccional de las normas y actos aplicativos del derecho de excepción giran en torno a la problemática y la discusión doctrinal en torno a las “inmunidades del poder”⁴²: ¿las normas que declaran y prorrogan los estados excepcionales, son actos políticos o decisiones reglamentarias?⁴³.

⁴² Según la conocida expresión de E. GARCÍA DE ENTERRÍA.

⁴³ GARRIDO LÓPEZ, C.: “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017, pp. 51 y ss. De hecho, parte de la doctrina ha caracterizado los decretos previstos en el artículo 116 para poner en marcha los poderes excepcionales, como actos políticos o de gobierno, ajenos a derecho administrativo y exentos de control jurisdiccional, pues en tanto actos del gobierno, carentes de valor de ley, su control no podía residenciarse ante el Tribunal Constitucional, y por otra parte, al adoptarse bajo una habilitación constitucional expresa, tampoco serían susceptibles de revisión contencioso administrativa (FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”. *Revista de Derecho Político*, nº 11, 1981, pp. 98-99; SERRANO ALBERCA, J. M.: “Situaciones excepcionales y fuentes del derecho en la Constitución española de 1978”. En: VV. AA.: *La Constitución española y las fuentes del derecho*. Vol. III. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 1969-1971 y Comentario al art. 116 en GARRIDO FALLA, F., (dir), *op. cit.*, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 1151). Otro sector doctrinal, posteriormente avalado indirectamente por el Tribunal Constitucional (SsTC 196/1990, de 29 de noviembre y 220/1991, de 25 de noviembre), consideró que la naturaleza política de estas decisiones excepcionales no era óbice para controlar sus elementos reglados y su respeto a los derechos fundamentales a través del recurso de amparo (MATEU DE ROS CEREZO, R.: “Estados de alarma, excepción y sitio”. En: VV. AA.: *El Gobierno y Administración en la Constitución*. Vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, pp. 193-195 y LÓPEZ GUERRA, L.: “La posición constitucional del Gobierno”. En: VV. AA.: *El Gobierno y Administración en la Constitución*. Vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, p. 26). Algún sector doctrinal se mostró proclive a la extensión de la doctrina del control jurisdiccional de los decretos legislativos “*ultra vires*”, entendiendo que el decreto de prórroga del estado de alarma, y de declaración y prórroga del estado de excepción autorizados por el Congreso, tenían una naturaleza jurídica similar a estos (no en cuanto a ser normas con rango de ley, pero sí como normas autorizadas o emitidas por delegación) por lo que se extralimitarían en la delegación en la medida en que no se ajustaran a las autorizaciones parlamentarias

Esta discusión doctrinal quedó parcialmente sin objeto cuando, tras algunas sentencias del Tribunal Supremo que admitieron la fiscalización contencioso-administrativa de los actos de dirección política en lo relativo a eventuales extralimitaciones en los elementos reglados de la decisión gubernamental⁴⁴, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en su artículo 2.a) dio “jaque mate”⁴⁵ a la doctrina del acto político, sometiendo a esta jurisdicción “los actos y disposiciones del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuere la naturaleza de dichos actos”, en lo relativo a los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de la posible indemnización. No obstante, parte de la discusión, la relativa a la naturaleza jurídica de los decretos de excepción como normas autorizadas o emanadas por delegación, y por tanto, susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa en cuanto se extralimitasen de la autorización concedida, continuó viva⁴⁶.

También ha tenido un importante recorrido la discusión sobre la naturaleza jurídica de los decretos de excepción, una vez que se ha producido la autorización parlamentaria para la producción de los mismos: ¿constituyen normas con fuerza de ley?⁴⁷.

correspondientes (RODRÍGUEZ OLIVER, M.: “Los ámbitos exentos de control por el Tribunal Constitucional español”. En: VV. AA.: *El Tribunal Constitucional*. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pp. 2319-2320. En el mismo sentido, CRUZ VILLALÓN, P.: *op. cit.*, p. 115-116 y LAFUENTE BALLE, J. M.: “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, pp. 34 y 42, y SERRANO ALBERCA J. M.: *Op. cit.*, pp. 1791 y 1801).

⁴⁴ SSTs 28 junio 1994 y 4 abril 1997.

⁴⁵ Esta expresión es de JORDANO FRAGA, J.: “¿Jaque mate al acto político?”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 95, 1997, pp. 417-446.

⁴⁶ Así lo afirmó con ocasión del estado de alarma declarado el 4 de diciembre de 2010, REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: “Teoría vs. Práctica del estado de alarma en España”. En: VV. AA.: *Constitución y democracia: ayer y hoy, Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*. Vol. 2, Universitas, Madrid, 2012, pp. 1512-1513.

⁴⁷ Parte de la doctrina ha considerado que serían normas con fuerza de ley porque actuarían en aplicación directa de la propia Constitución, y por tanto esta naturaleza es predicable de todos los decretos, incluyendo el de declaración del estado de alarma que no precisa de autorización alguna por el Congreso. Dicha fuerza de ley tendría que ver con la condición de complemento imprescindible para la plena efectividad de preceptos constitucionales, independientemente de su procedencia parlamentaria y el carácter simple o complejo del procedimiento establecido para su adopción. Para este sector doctrinal, los actos con fuerza de ley serían todos aquellos directamente incardinados en la Constitución, que la realizan

Esta discusión doctrinal puede ahora completarse en el análisis jurisprudencial.

¿Cómo resolvieron los Tribunales, en la única ocasión en que se puso en práctica el derecho de excepción en España? Como se ha dicho ya, los Autos del Tribunal Supremo inadmitieron los recursos contencioso-administrativos presentados contra el Real Decreto de declaración y de prórroga del estado de alarma, y contra el acuerdo del Consejo de Ministros en que se decidió solicitar del Congreso autorización para prorrogarlo, siendo, en síntesis, el argumento para la inadmisión, la condición del Gobierno como órgano constitucional que desempeña funciones de dirección política reguladas directamente por la Constitución, como lo son la decisión de declarar el estado de alarma y de solicitar la autorización para su prórroga. Si bien es cierto que en aplicación del artículo 2.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, incluso los actos del Gobierno en relación con las Cortes no quedan exentos de control, sin embargo la impugnación iba dirigida contra un acto cuyo contenido había sido asumido en su integridad por el Congreso de los Diputados desde el momento en que este autorizó la prórroga del estado de alarma en los mismos

o desarrollan, razón por la cual no cabe someterlos a control de legalidad sino de constitucionalidad; y ello, sin perjuicio de que en ocasiones la normatividad constitucional deba ser completada por una norma legal a la que aquella se remitía, y que por esta razón se convierte también en canon o parámetro de referencia para el correspondiente juicio de constitucionalidad. Para este sector doctrinal, la Ley Orgánica de los estados de alarma excepción y sitio, por tanto, constituiría parte del bloque de la constitucionalidad (PORRES AZCONA, J.: “La decisión sobre los poderes excepcionales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 6, 1983, p. 47; GARCÍA CUADRADO, A. M.: “Aproximación a una teoría de los ‘Actos constitucionales’”. *Revista de Derecho Político*, nº 46, 1999, pp. 44-49; y del mismo autor, “Los actos parlamentarios con fuerza de ley”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 7, 1999, pp. 283-286; GARRIDO LÓPEZ, C.: “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”. *Revista de Derecho Político*, nº 68, 2007, pp. 133-139 y del mismo autor, “Sobre la naturaleza jurídica de la declaración de los estados excepcionales previstos en el art. 119 CE y su control jurisdiccional”. En: VV. AA.: *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Jordi Solé i Tura*. Vol. 2. Cortes Generales y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 1248-1251, y también, GARRIDO LÓPEZ, C.: *op. cit.*, p. 56). Sin embargo, parte de la doctrina confiere fuerza de ley únicamente a aquellos actos de incidencia constitucional en los que el Parlamento o una de sus Cámaras interviene en su procedimiento de adopción, lo que excluiría de esta categoría a los decretos exclusivamente gubernamentales como el de declaración del estado de alarma (CRUZ VILLALÓN, P.: *op. cit.*, p. 140; NAVAS CASTILLO, A.: *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*. Ed. Colex, Madrid, 2000, pp. 46-50 y ARAGÓN REYES, M.: “Acto con fuerza de ley”. En: ARAGÓN REYES, M. y AGUADO RENEDO, C.: *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Ed. Civitas, Madrid, 2011, p. 433).

términos en que inicialmente fue declarado, “y, por esta razón, esa decisión asumida por la Cámara no es una actuación que pueda ser controlada por este orden contencioso-administrativo” (ATS 857/2011, Fundamento jurídico 4º). La autorización de la prórroga en los mismos términos constituye, para el Tribunal Supremo, una verdadera convalidación de la declaración inicial (ATS 2985/2011, Fundamento jurídico 3). Por los mismos argumentos, que “cobran todavía más fuerza en este caso” el acuerdo del Consejo de Ministros que solicitaba la prórroga queda exento de control, al considerarse “parlamentarizada la decisión gubernamental” (AATS 3816/2011)⁴⁸.

El Tribunal Constitucional inadmitió asimismo el recurso de amparo interpuesto posteriormente por 322 controladores aéreos, contra el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2010, mediante ATC 7/2012 de 13 de enero. El Pleno del Tribunal, que avocó el conocimiento del recurso, consideró que las autorizaciones parlamentarias para prorrogar el estado de alarma y para declarar o prorrogar el de excepción, así como de la declaración y prórroga por la propia Cámara del estado de sitio, son decisiones parlamentarias que no adoptan forma de ley, pero configuran el régimen jurídico de cada estado de emergencia y suponen “*excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas (...) disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas, si pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria*” (Fundamento jurídico 4º). Efectivamente, no se trata de actos autorizatorios de trámite carentes de eficacia externa, sino que tienen un contenido normativo o regulador, puesto que fijan el alcance, las condiciones y los términos a los que deben ajustarse la prórroga del estado de alarma por la declaración y prórroga del de excepción decretados por el Gobierno. Esta es la razón por la que el cauce para residenciar su control ante la jurisdicción constitucional no es el recurso de amparo sino los procesos de declaración de inconstitucionalidad, con la legitimación que les es propia.

⁴⁸ Esto no ha resultado exento de crítica doctrinal, por cuanto se ha señalado que la declaración del estado de alarma no altera su naturaleza ni se parlamentaria porque el gobierno solicite y obtenga autorización para prorrogarlo. La autorización parlamentaria de la prórroga no ratifica la validez de la declaración porque, en caso contrario, su denegación no significa que la declaración inicial fuera inválida, ni eficaz durante el tiempo de su vigencia. La naturaleza jurídica de los decretos gubernamentales de declaración de un estado de alarma no puede multar en función de la existencia o no de autorización posterior de su prórroga (GARRIDO LÓPEZ, C.: *op. cit.*, pp. 62-63).

Posteriormente se interpuso otro recurso de amparo⁴⁹, esta vez sobre la base de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, en la medida en que los Autos de Tribunal Supremo habían impedido que recayera una sentencia de fondo sobre la concurrencia de los presupuestos habitantes para proceder a la declaración del estado de alarma y su prórroga, y la consiguiente sumisión de los controladores a las leyes penales y disciplinarias militares.

En esta ocasión se admitió el recurso y nuevamente el Pleno abocó su resolución debido a la especial trascendencia constitucional del objeto del mismo. En la importante STC 83/2016, de 28 de abril, se descartó (Fundamento jurídico 12) cualquier control jurisdiccional del acuerdo del Consejo de Ministros, cuya virtualidad es la de activar el procedimiento conducente a la prórroga, y cuyos efectos se agotan en el estricto ámbito de relaciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, sin poseer, por tanto, incidencia sobre los derechos fundamentales. Como acto simple que integra otro complejo, puede considerarse de trámite, y por tanto, no constituye objeto de recurso.

Respecto del Real Decreto de declaración (Fundamento jurídico 11), aunque no se trate de una decisión parlamentaria, posee fuerza de ley, ya que esta no es un atributo que deriva del origen parlamentario de los actos, sino de su contenido y efectos sobre el ordenamiento jurídico, pues es capaz de excepcionar, suspender o modificar la aplicabilidad de ciertas normas legales⁵⁰. Respecto del Decreto de prórroga (Fundamento jurídico 11) que formaliza y exterioriza el acuerdo parlamentario de autorización, al igual que ocurre con el Decreto de declaración, posee eficacia y fuerza para suspender, exceptuar o modificar durante su vigencia la aplicabilidad de ciertas leyes. Por tanto, para el Tribunal Constitucional, quedan excluidas, en razón de su naturaleza, del ámbito de fiscalización de la jurisdicción ordinaria. Ello no supone que resulten inmunes a todo control jurisdiccional, aunque

⁴⁹ El recurso se presentó por 327 controladores aéreos contra el Auto del Tribunal Supremo 5696/2011, de 30 de mayo, confirmado en reposición por el ATS 6197/2012, de 1 de junio, declarando la inadmisión del recurso interpuesto contra el Real Decreto de declaración del estado de alarma, el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicitaba la autorización al Congreso para su prórroga, y el Real Decreto de prórroga.

⁵⁰ Confirmando la doctrina que así lo había considerado, citada anteriormente, nota 47: PORRES AZCONA, J.; GARCÍA CUADRADO, A. M.; GARRIDO LÓPEZ, C.

la legitimación activa para interponer el proceso de inconstitucionalidad sea mucho más limitada, puesto que los actos y disposiciones dictados en aplicación de tales Decretos pueden ser revisados por la jurisdicción ordinaria competente en cada caso (art. 3.2 de la Ley Orgánica) y agotada la vía judicial, las personas afectadas pueden, asimismo, interponer recursos de amparo contra dichos actos cuando se estimen lesivos de los derechos fundamentales, y sin perjuicio de que también pueda darse lugar al planteamiento de una auto-cuestión de inconstitucionalidad por parte del propio Tribunal Alto, si a este se le plantease la necesidad de confrontar, por esta vía, la constitucionalidad de los decretos de declaración o prórroga.

Un extremo que quedó pendiente de análisis en la Sentencia fue la posibilidad de fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa del Decreto de prórroga si se produjese la hipótesis de que se apartase en cualquier extremo de la autorización parlamentaria, porque en este caso, podría señalarse⁵¹, que estaríamos ante una norma delegada que se extiende “*ultra vires*” del ámbito de la delegación, y quedaría, por tanto, sometido a la jurisdicción ordinaria (art. 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

En conclusión, no cabe impugnación ante la jurisdicción ordinaria de los Decretos de declaración y prórroga del estado de alarma, por ser normas con fuerza de ley. Tampoco cabe, por la vía del recurso de amparo, la impugnación de tales normas, sino únicamente, con la limitada legitimación propia de este tipo de procesos, cabe la declaración de inconstitucionalidad. Por tanto, limitada es la garantía judicial de los derechos de los ciudadanos, que sólo pueden acudir a los Jueces y Tribunales impugnando los actos y disposiciones dictados en ejecución de tales Decretos. Así pues, salvo que los legitimados decidan abrir los procesos de declaración de inconstitucionalidad, las normas por las que se declaran (y prorrogan) los estados excepcionales quedarán sin fiscalización jurisdiccional. Como se ha señalado, no deja de producir una cierta perplejidad esta situación, en que el Gobierno se somete al control de la Cámara y a la dación de cuentas de su responsabilidad

⁵¹ En la misma dirección que apunta el sector doctrinal citado al respecto, nota 40: CRUZ VILLALÓN, P.; NAVAS CASTILLO, A.; ARAGÓN REYES, M.

política, pero su responsabilidad jurídica queda muy limitada, si el consenso entre las fuerzas políticas posee la suficiente amplitud⁵².

V. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVA DE FUTURO

En suma, en la única ocasión en que el derecho de excepción ha sido aplicado en estos cuarenta años de vigencia del texto constitucional, el Gobierno declaró un estado de alarma, cuando debiera haber declarado un estado de excepción, y adoptó medidas propias de un estado de sitio. Esta extralimitación material de los Decretos de declaración y prórroga del estado de alarma no pudo ser fiscalizada, ni por la jurisdicción ordinaria ni por el Tribunal Constitucional, pues, como señaló la STC 83/2016 de 28 de abril, estos Decretos son normas con fuerza de ley, y sólo cabe la vía del recurso (o la cuestión) de inconstitucionalidad, con la limitada legitimación que estos procesos poseen. Como fue el caso, cuando hay acuerdo mayoritario entre los Grupos parlamentarios, sobre la conveniencia u oportunidad política de lo actuado por el Gobierno, resulta difícil controlar la constitucionalidad de estas normas, pues lógicamente ninguno de los legitimados creará oportuno interponer dicho recurso.

Otra de las conclusiones que parece desprenderse es que cabría plantearse una mejora de la normativa reguladora del estado de alarma, que clarificase su operatividad en relación con los supuestos de conflictividad político-social. Este estado excepcional está orientado a solventar catástrofes naturales y también para atajar crisis derivadas de conflictos sociales, cuando se produce, además, desabastecimiento de productos de primera necesidad —que no servicios esenciales—. Sin embargo, posee en este último ámbito una escasa operatividad, pues el artículo 55 CE, cuando prevé la suspensión general de derechos, no menciona en absoluto al estado de alarma, y no es posible prohibir una huelga que conduzca a dicho desabastecimiento, en la hipótesis de que esta sea legal. Por otra parte, existe normativa sectorial suficiente para evitar la declaración del estado de alarma, con las formalidades que le son propias, cuando se producen otras emergencias propias de tal estado, como lo prueba el hecho de que ninguna de las catástrofes

⁵² CASAS BAAMONDE, M. E.: “Huelga en servicios esenciales para la comunidad y responsabilidad política. Sobre la declaración del estado de alarma por causa de huelga”. *Revista jurídica de Catalunya*, nº 3, 2014, p. 45.

naturales o crisis sanitarias que se han dado en España ha llevado a los distintos Gobiernos a su declaración.

Ante la escasa operatividad teórica del estado de alarma, cabría preguntarse, ¿Para qué ha servido el estado de alarma, en realidad, desde la perspectiva de cuarenta años de vigencia del texto constitucional? Pues a la vista de lo expuesto, parece que ha sido un expediente de cobertura de una actuación necesariamente urgente e inaplazable al que el Gobierno ha podido acudir por la simplicidad de su procedimiento inicial (que no tienen los estados de excepción ni de sitio) con vistas a atajar una crisis constitucional que, siempre en la cualificada opinión del Gobierno, no hubiera podido ser reconducida de otro modo, por su carácter apremiante, urgente, grave, y desde luego inaplazable, que precisaba una solución en cuestión de horas. Declarar un estado de excepción (y, por supuesto, de sitio) hubiera requerido no sólo reunir el Pleno del Congreso, sino abrir plazo para presentar propuestas de resolución, debatirlas y votarlas. No había tiempo material.

Nuestra Constitución, además, no prevé en el derecho de excepción una vía de urgencia, que sí ha existido tradicionalmente, como se ha expuesto, en nuestro constitucionalismo histórico (Constituciones de 1869 y 1931), que permitía al Gobierno la suspensión de garantías, bajo su exclusiva responsabilidad, en los casos de urgencia graves e inaplazables, debiendo el Parlamento, posteriormente, resolver sobre dicha suspensión. A este respecto, la Constitución de 1931 añadía una garantía adicional, la obligación de convocar al Parlamento en un plazo de ocho días, o, en su defecto, su convocatoria automática al noveno.

La opción del constituyente español de 1978 puede calificarse, a este respecto, de muy garantista. No es de extrañar, por la necesidad de marcar diferencias con el periodo autocrático inmediatamente anterior, huyendo en su regulación de cualquier concentración de poder en el Ejecutivo que comportase una suspensión general de los derechos fundamentales sin contar con la intervención previa del Parlamento. Pero con ello, la Constitución ha imposibilitado su propia aplicación, instaurándose, por circunstancias de apremiante urgencia, una vía de hecho extrajurídica, que es tanto más perjudicial para el Estado de Derecho que su alternativa, la racionalización constitucional de dicha urgencia.

Como a la postre, el intento de control jurisdiccional y, eventualmente, de constitucionalidad de la extralimitación operada por los decretos en cuestión resultó infructuoso, dado el consenso parlamentario que sustentó la conveniencia y oportunidad política de autorizar la prórroga del estado de alarma en sus propios términos, lo que se vino a instaurar fue una suerte de convalidación parlamentaria de la suspensión general de derechos efectuada unilateralmente por el Gobierno, aunque esta careciera de base constitucional y legal. Lo que sucedió en la práctica, por tanto, no queda tan lejos de la solución que hubiera ofrecido, en este mismo supuesto, la Constitución de 1931.

BIBLIOGRAFÍA:

- ABA CATOIRA, A.: “El estado de alarma en España”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 28, 2011, pp. 305-334.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *El concepto de necesidad en derecho público*. Ed. Civitas, Madrid, 1996.
- ARAGÓN REYES, M.: “Acto con fuerza de ley”. En: ARAGÓN REYES, M. y AGUADO RENEDO, C.: *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Ed. Civitas, Madrid, 2011.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, E.: *El Poder del Rey: alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*. Senado, Madrid, 2003.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, E.: *Las instituciones funcionaron: 25 años del golpe*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- CARRO MARTÍNEZ, A. “Comentario al artículo 116 CE”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Cortes Generales, Madrid, Tomo IX, pp. 210-262.
- CASAS BAAMONDE, M. E.: “Huelga en servicios esenciales para la comunidad y responsabilidad política. Sobre la declaración del estado de alarma por causa de huelga”. *Revista jurídica de Catalunya*, nº 3, 2014, p. 585-621.
- CRUZ VILLALÓN, P.: *Los estados excepcionales y suspensión de garantías*. Ed. Tecnos, Madrid, 1983.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”. *Revista de Derecho Político*, nº 11, 1981, pp. 83-116.
- GARCÍA CUADRADO, A. M.: “Aproximación a una teoría de los ‘Actos constitucionales’”. *Revista de Derecho Político*, nº 46, 1999, pp. 39-104.
- GARCÍA CUADRADO, A. M.: “Los actos parlamentarios con fuerza de ley”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 7, 1999, pp. 275-288.

- GARRIDO LÓPEZ, C.: “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017, pp. 43-73.
- GARRIDO LÓPEZ, C.: “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”. *Revista de Derecho Político*, nº 68, 2007, pp. 107-142.
- GARRIDO LÓPEZ, C.: “Sobre la naturaleza jurídica de la declaración de los estados excepcionales previstos en el art. 119 CE y su control jurisdiccional”. En: VV. AA.: *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Jordi Solé i Tura*. Vol. 2. Cortes Generales y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 1239-1253.
- JORDANO FRAGA, J.: “¿Jaque mate al acto político?”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 95, 1997, pp. 417-446.
- KHAKKEE, A.: “Security democracy?. A comparative analysis of Emergency Powers in Europe”. *Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces. Policy Papers*, nº 30, 2009. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/99550/pp30_anna_khakee_emergency_powers.pdf [Consulta: 27/09/2018].
- LAFUENTE BALLE, J. M.: “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, pp. 27-68.
- LÓPEZ GUERRA, L.: “La posición constitucional del Gobierno”. En: VV. AA.: *El Gobierno y Administración en la Constitución*. Vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- MATEU DE ROS CEREZO, R.: “Estados de alarma, excepción y sitio”. En: VV. AA.: *El Gobierno y Administración en la Constitución*. Vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- NAVAS CASTILLO, A.: *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*. Ed. Colex, Madrid, 2000.
- PORRES AZCONA, J.: “La decisión sobre los poderes excepcionales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 6, 1983, pp. 9-72.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: “Teoría vs. Práctica del estado de alarma en España”. En: VV. AA.: *Constitución y democracia: ayer y hoy, Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*. Vol. 2, Universitas, Madrid, 2012.
- RODRÍGUEZ OLIVER, M.: “Los ámbitos exentos de control por el Tribunal Constitucional español”. En: VV. AA.: *El Tribunal Constitucional*. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- SCHMITT, C.: *La dictadura*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- SEDANO LORENZO, A.: *El estado de alarma y la justicia militar. A propósito de la crisis de los controladores aéreos*. Ed. Liber Factory, Madrid, 2015.

- SERRANO ALBERCA, J. M.: “Comentario al artículo 116”. En: GARRIDO FALLA, F. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, 1981.
- SERRANO ALBERCA, J.M.: “Situaciones excepcionales y fuentes del derecho en la Constitución española de 1978”. En: VV. AA.: *La Constitución española y las fuentes del derecho*. Vol. III. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- VV. AA.: “Comentario al artículo 162”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 1123-1127.

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS SECRETOS OFICIALES

Francisco MARTÍNEZ VÁZQUEZ
Letrado de las Cortes Generales (s.e.)
Diputado por Madrid
Profesor de Derecho Constitucional

RESUMEN

En España la regulación de los secretos oficiales que ha estado vigente en estos cuarenta años de vida constitucional es la Ley 9/1968, de 5 de abril, adaptada a la Constitución a través de la Ley 4/1978. En este período la exigencia de transparencia en todas las actuaciones de los poderes públicos y la progresiva incorporación de procedimientos de control, tanto judicial como parlamentario, han generado un vivo debate sobre los límites a la potestad de clasificar materias como secretas o reservadas o la duración de dicha clasificación, todo ello sin perjuicio de la necesaria protección de los bienes constitucionales superiores como la seguridad o la defensa. En tiempos en los que la difusión masiva de documentos confidenciales a través de tecnologías digitales ha generado especial conciencia sobre la necesidad de proteger la información oficial de mayor sensibilidad, la doctrina científica y las fuerzas políticas promueven una reflexión sobre la adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a ese equilibrio complejo entre los intereses públicos que los secretos oficiales tratan de proteger y la legítima exigencia de acceso a los documentos e informaciones públicas por parte de los ciudadanos y de sus órganos representativos.

Palabras clave: Secretos oficiales, clasificación, desclasificación, Seguridad Nacional, “papeles del CESID”, Wikileaks, transparencia, gastos reservados.

ABSTRACT

In Spain the regulation of official secrets that has been in force in these forty years of constitutional life is the Official Secrets Act 1968,

adapted to the present Constitution through several amendments in 1978. In this period the demand for transparency in all actions of public authorities and the gradual extension of scrutiny procedures, both judicial and parliamentary, have generated a lively debate on the limits to the power to classify information or limits on the duration of such classification, notwithstanding the necessary protection of superior constitutional values such as National Security. In times when the mass dissemination of confidential documents through digital technologies has generated special awareness of the need to protect official information, the academy and the political forces both promote a deep reflection on the adaptation of our legal framework to this complex balance between the public interests that State secrecy seeks to protect and the legitimate demand for access to public documents and information by the citizens and their representative bodies.

Keywords: Secrecy, classification procedures, declassification, National Security, “CESID papers”, Wikileaks, transparency, “black Budget”

SUMARIO: I. DE LOS “PAPELES DEL PENTÁGONO” A “WIKILEAKS”: CONTROVERSIAS SOBRE EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y LOS SECRETOS OFICIALES. 1. *Excepciones al principio de transparencia: un camino cada día más estrecho.* 2. *Los retos de la sociedad digital: open data, acceso a la información y nuevos derechos.* II. CUARENTA AÑOS DE CONSTITUCIÓN Y MEDIO SIGLO DE LEY DE SECRETOS OFICIALES. 1. *La Ley de secretos oficiales de 1968: actualización, reforma y desarrollo.* 2. *El control parlamentario de las materias clasificadas: evolución.* III. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LOS SECRETOS OFICIALES: CONJETURAS SOBRE EL FUTURO.

I. DE LOS “PAPELES DEL PENTÁGONO” A “WIKILEAKS”: CONTROVERSIAS SOBRE EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y LOS SECRETOS OFICIALES

1. Excepciones al principio de transparencia: un camino cada día más estrecho

“The proper office of a representative assembly is to watch and control the Government; to throw the light of publicity on its acts”. John Stuart Mill en su obra *Representative Government* se refería a la publicidad de los actos del Gobierno en la definición misma de la forma de gobierno parlamentaria y en la exposición de las funciones del Parlamento, encargado, en primer término, de sacar a la luz pública las acciones del Ejecutivo para someterlas al escrutinio de los ciudadanos, como exigencia de la libre competencia por el poder propia de las democracias representativas. El Estado democrático-liberal nace unido al principio de publicidad en la acción de los poderes públicos y se desenvuelve mal en el terreno de la opacidad, característico de sistemas autocráticos. En *La paz perpetua*, Kant afirma solemnemente que *“las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad”*.

En efecto, en los orígenes mismos del Estado liberal, nacido de las profundas convulsiones socioeconómicas de las revoluciones liberales, tanto en Inglaterra como en Francia, se postula la necesidad de rendición de cuentas de la acción de los poderes públicos, que tiene como corolario el principio de publicidad. La lógica consecuencia de este principio es la formulación de un derecho público subjetivo, como es el derecho a la información, que con el paso de los siglos ha evolucionado dando lugar a derechos más estilizados, entre los que sobresale el derecho de acceso a la información pública, consecuencia de una demanda general de transparencia en la acción de los poderes públicos, convertida en auténtico principio constitucional.

Desde Bentham hasta Habermas, pasando por Carl Schmitt, la defensa de la publicidad de la actuación de los poderes públicos ha formado parte del núcleo de principios basilares de la democracia parlamentaria. En fin, Warren y Brandais en su conocida obra *“El derecho a la intimidad”*¹ realizan también un alegato a favor de la publicidad cuando afirman que

¹ WARREN, S. y BRANDAIS, L.: *El derecho a la intimidad*. Ed. Civitas, Madrid, 1995.

“la luz del sol es el mejor de los desinfectantes”. “La publicidad –dice entre nosotros Revenga²– es un elemento esencial de la democracia”.

En palabras de Cano Bueso³, *“con la implantación y despliegue del constitucionalismo democrático, el principio de publicidad se convertirá en uno de los ejes cardinales del ordenamiento jurídico del Estado social y democrático de Derecho”*. Según este autor *“nadie, seriamente, cuestiona hoy que la publicidad es inherente a la democracia representativa, a la vez que imprescindible garantía del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas que la Constitución consagra”*.

“La norma básica en relación con la actividad ordinaria del Estado democrático es la publicidad”, afirma Alonso de Antonio⁴, resumiendo una posición incontrovertida en la doctrina, que Ruiz Miguel⁵ expresa afirmando que *“a primera vista, la existencia del secreto es radicalmente incompatible con el principio democrático y, por ende, con la idea constitucional”*.

El preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es contundente en la consagración del principio de transparencia en los cimientos del sistema constitucional:

“la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

² REVENGA SÁNCHEZ, M.: *El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*. Ed. Ariel, Barcelona, 1995, p.19.

³ CANO BUESO, J.: “Información parlamentaria y secretos oficiales”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 42, 1997, p.9.

⁴ ALONSO DE ANTONIO, A.: “La Ley de secretos oficiales”. *Foro*, Nueva época, Vol. 18, nº 1, 2015, p.220.

⁵ RUIZ MIGUEL, C.: *Servicios de inteligencia y seguridad en el Estado constitucional*. Ed. Tecnos, Madrid, 2002, p. 24.

Es innegable, por tanto, que el principio de publicidad, madurado desde el primer constitucionalismo liberal y perfilado en numerosos textos legales y, sobre todo, en una jurisprudencia que lentamente fue definiendo sus contornos, ha evolucionado hasta convertirse en un auténtico principio de transparencia y acceso a la información pública, consagrado al máximo nivel constitucional en el Estado del siglo XXI.

Sin embargo, tan cierto como lo anterior es que en todos los sistemas constitucionales, al margen de cuál sea la concreta definición de los regímenes políticos o de la tradición jurídica de la que provengan, existen excepciones a la regla general de publicidad, articuladas alrededor de un bien constitucionalmente protegido que se formula con diversas denominaciones, alrededor del concepto de seguridad colectiva y que alude a una dimensión del Estado íntimamente ligada a la propia supervivencia y protección de la organización política. Como demuestra el estudio de la Universidad de Copenhague, dirigido por Amanda Jacobsen, con el título “Seguridad Nacional y derecho a la información en Europa” la totalidad de los países incluidos en el estudio reconoce que existen límites al derecho de acceso a la información relacionados con la protección de la seguridad pública⁶.

En efecto, como explica Torres Ventosa⁷, *“es un principio, más o menos pacíficamente aceptado, el que el Gobierno ha de contar con un margen de libertad para poder llevar a cabo las funciones de “alta política”, margen que sólo es posible garantizar con una restricción del acceso del público en general a estas cotas”*. Podemos afirmar así que junto a la generalizada proclamación de los principios de publicidad y transparencia y su correspondiente protección subjetiva a través de los derechos de acceso a la información, en sus diversas formulaciones legales y jurisprudenciales, coexisten en los sistemas constitucionales excepciones a tales principios, principalmente articuladas a través del régimen jurídico de los secretos oficiales. La diferencia entre unos y otros países no se encuentra, pues, en la aceptación de la existencia de tales secretos oficiales, como excepción al principio general de publicidad, sino en el alcance de la excepción, en la

⁶ JACOBSEN, A.: *National Security and the Right to Information in Europe*. University of Copenhagen, Department of Political Science, Centre for Advanced Security Theory, Copenhagen, 2013, p. 7.

⁷ TORRES VENTOSA, J. J.: “La regulación legal de los secretos oficiales”. *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)* nº 16, 1998, p.361.

competencia y el procedimiento para clasificar una materia como secreta, en la posibilidad de revisar dicha clasificación y, sobre todo, en los mecanismos de control, tanto jurisdiccional como parlamentario.

Es evidente que tanto la regulación del principio de transparencia y del derecho de acceso a la información, como de las excepciones construidas a través del régimen jurídico de los secretos oficiales, han evolucionado en las últimas décadas y presentan unos contornos singulares en la sociedad contemporánea, sometida a profundas dinámicas de cambio motivadas, en gran medida, por la universalización de las tecnologías de la información. Así, no es difícil constatar que muchas de las normas que todavía regulan los secretos oficiales en las democracias occidentales se aprobaron en contextos bélicos o posbélicos, penetradas por la lógica de la hostilidad o, como mínimo, el recelo y la desconfianza entre naciones.

Tras la II Guerra Mundial, la construcción de un frágil equilibrio internacional de arquitectura bipolar, anclado sobre el antagonismo de bloques, hizo de la inteligencia un instrumento de enorme valor y de la información un recurso estratégico de primer orden. La tensión posbélica justificaba sobradamente las restricciones al derecho de los ciudadanos a acceder a determinada información, convertida en reducto limitadísimo de conocimiento de una parte de la Administración, casi siempre vinculada a la defensa, los servicios de inteligencia o los organismos responsables de la seguridad colectiva y sustraída, por definición, al principio de publicidad. Es interesante, por ejemplo, comprobar cómo el órgano consultivo británico encargado de la revisión del ordenamiento jurídico, la *Law Commission*, en el documento dedicado a la protección de la información oficial⁸, constata que las leyes británicas de secretos oficiales de 1911, 1920 y 1939 están presididas por la lógica de la “existencia de un enemigo” y lo mismo puede decirse de la norteamericana *Espionage Act* de 1917. Esta concepción no se corresponde con la necesidad de protección de la información oficial en el mundo contemporáneo en el que proliferan los riesgos de difusión no autorizada de información sensible, aunque con orígenes y motivaciones diferentes de las propias del contexto bélico. La *Law Commission* británica asume, de este modo, que ese enfoque legal ha quedado obsoleto.

⁸ *Protection of Official Data*, Law Commission Consultation Paper No 230, febrero 2017.

2. Los retos de la sociedad digital: open data, acceso a la información y nuevos derechos

Frente al contexto bélico o posbélico en que se aprueban muchas de las normas sobre secretos oficiales en el siglo XX, en las cuatro décadas que separan el asunto conocido como los “papeles del Pentágono”⁹ y la masiva filtración de documentos clasificados realizada por la página web “Wikileaks”, es posible identificar cambios sociales, políticos y tecnológicos de enorme calado, entre los que destacamos los siguientes:

- a) En primer lugar, en contraposición a la lógica de la guerra fría y del antagonismo entre países, la protección de la información clasificada se inscribe en un contexto mucho más amplio y difuso de amenazas a la seguridad pública, que incluye desde grupos terroristas internacionales, crimen organizado, cibercrimen o activismo virtual de diversa naturaleza.
- b) En segundo término, la protección de la información clasificada debe desarrollarse en un contexto en el que la información y, por tanto, los datos, pueden considerarse el recurso más valioso de la nueva economía digital, susceptible de aprovechamientos, tanto lícitos como ilícitos, simplemente inimaginables hace apenas unos años.
- c) En gran medida lo anterior es posible porque se ha generalizado no solo el acceso a la información sino la subordinación de toda clase de actividades humanas a redes de transmisión de datos. En ese torrente ininterrumpido de comunicaciones en que se ha convertido la vida contemporánea, se abren espacios antes desconocidos de divulgación planetaria de información de todo tipo y, por eso, se eleva exponencialmente la vulnerabilidad asociada a la difusión no autorizada de documentos clasificados¹⁰. Es significativo que en la primera mitad de 2017 se hubiesen filtrado ya más datos personales (1.900 millones) que en todo 2016 (1.370 millones) y que se estime que una media de 10.4 millones de datos personales se comprometen cada día

⁹ New York Times v. United States, 402 U.S. 713 (1971).

¹⁰ Así, es evidente que el número de documentos publicados en el caso de los “Papeles del Pentágono” y la forma de divulgación de los mismos en 1971 nada tienen que ver con las filtraciones masivas de documentación clasificada realizadas en 2010 por Wikileaks o, posteriormente, filtraciones como la realizada por Edward Snowden sobre la NSA.

- d) Asimismo, la dependencia de las tecnologías digitales, la exposición pública permanente de datos personales o la transformación del ciudadano en creador de contenidos informativos y no solo receptor pasivo de los mismos, han dado origen a un nuevo catálogo de derechos propios de la ciudadanía digital, llamados a un fecundo desarrollo en los próximos años, aunque todavía lleno de incógnitas, desde las nuevas manifestaciones del derecho a la protección de datos de carácter personal (como los derechos a la limitación del tratamiento o a la portabilidad, entre otros, creados por el Reglamento General de Protección de Datos¹¹), la nueva construcción del derecho a la intimidad y a la privacidad, el derecho al olvido, el derecho a la desconexión digital o los derechos contruidos sobre el concepto de *open data*.
- e) En última instancia, la posición de la opinión pública sobre la justificación de los límites al acceso a la información y, consecuentemente, la aceptación de las materias excluidas del mandato general de transparencia a través de su clasificación como secretos oficiales está sufriendo importantes transformaciones, que se proyectan, muchas veces, en posiciones políticas y en decisiones judiciales. Así, la inicial asunción acrítica de tales límites, entendidos como exigencias derivadas de la protección de la seguridad y la consecuente censura de quienes ponían en peligro tales bienes colectivos con filtraciones irresponsables, ha evolucionado hacia una posición mucho más matizada¹² que sostienen quienes recelan de los abusos en la clasificación de documentos por considerar que puede tratarse de una mera cobertura de actividades irregulares, ilícitas o inmorales e incluso quienes defienden el derecho de los ciudadanos a levantar el velo de la clasificación para conocer tales actividades irregulares o el debate, mucho más controvertido, sobre la protección de quienes forman parte de organismos con acceso a secretos oficiales y deciden utilizar dicha información para

¹¹ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

¹² Según la encuesta realizada por Pew Research Center y USA Today en junio de 2013, el porcentaje de personas que calificaban la filtración de Snowden como beneficiosa para el interés general fue del 49% frente al 29% que calificó en ese mismo sentido la filtración de los telegramas diplomáticos a través de Wikileaks en 2010.

denunciar lo que consideran prácticas abusivas o ilegales (los llamados *whistleblowers*)¹³.

Esta última reflexión sobre la valoración social y, por extensión, jurídica de los secretos oficiales como excepción al principio de publicidad marcará, sin duda, el debate sobre esta materia en los próximos años. La primera jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos¹⁴ sobre el llamado “derecho a saber” (*the right to know*) se construye sobre el texto de la primera enmienda sin llegar a integrar nunca en la libertad de prensa el derecho a imponer al Gobierno una obligación positiva de facilitar a los medios de comunicación fuentes de información que no fuesen accesibles a todos los ciudadanos¹⁵. En la base de esta doctrina está la interpretación de los límites a la libertad de prensa construida por el Tribunal Supremo de Estados Unidos alrededor del concepto “*clear and present danger of great harm to the Nation*” desarrollado brillantemente por el juez Oliver Wendell Holmes en el caso *Schenck v. United States* (1919) y convertido en “estándar” de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las medidas restrictivas de la libertad de prensa. El debate contemporáneo gira en torno a la virtualidad del “*clear and present danger standard*” para evaluar la constitucionalidad de limitaciones a la libertad de prensa que no tienen su origen en la traición de un funcionario público sino en la divulgación masiva de información a través de redes sociales o portales de Internet, con una creciente defensa por parte de diferentes sectores de opinión del derecho de los ciudadanos a conocer el contenido de tales informaciones clasificadas como secretas, salvo que se demuestre claramente que su difusión causa un grave daño a la seguridad colectiva.

Un caso interesante y mucho más reciente lo encontramos en 2013, cuando la asociación *Judicial Watch* presentó una demanda ante el Tribunal de Apelaciones del Distrito de Columbia alegando que la negativa del servicio de inteligencia norteamericano (CIA) a facilitar 52

¹³ *Protection of Official Data*, Law Commission Consultation Paper No 230, febrero 2017, pp. 26 a 31.

¹⁴ *Zemel v. Rusk*, 381 U.S. 1 (1965).

¹⁵ SÁNCHEZ FERRO, S.: “La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y el acceso a las fuentes de información gubernamentales según la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 27, enero-abril 2006, pp.14-27.

fotografías del cadáver del terrorista Osama Bin Laden, con el argumento de que tales imágenes estaban clasificadas como *top secret* por la *Freedom Information Act* de 1966. La controversia fue resuelta por la Sentencia del Tribunal de Apelaciones del Distrito de Columbia, de 21 de mayo de 2013¹⁶, que aplica el criterio del “*clear and present danger of harm to the Nation*” y llega a la conclusión, tras ponderar todos los argumentos expuestos por las partes, de que “*la desclasificación debe causar algún grado de daño a la seguridad nacional –en el caso de la clasificación en «Top Secret», excepcionalmente grave– que sea identificable y describible. Y en las conclusiones mantiene que las imágenes del personal militar norteamericano enterrando al fundador y líder de Al Qaeda puede causar un daño excepcionalmente grave*”¹⁷.

Precisamente cuando la seguridad se ha consolidado como un bien público que el Estado debe proveer y garantizar, surge el debate sobre el difícil equilibrio entre la protección de la seguridad y el derecho a estar informado de todos aquellos asuntos en los que los poderes públicos adoptan decisiones con consecuencias en la vida de los ciudadanos. Algunos autores, como Stone, proponen un equilibrio aparentemente imposible que pasa por conciliar los “irreconciliables valores” del secreto y la transparencia, garantizando una fuerte autoridad del Gobierno para prohibir filtraciones y un derecho expansivo de los ciudadanos a difundirlas¹⁸.

En un momento que parece más un cambio de época que una época de cambios, la legítima exigencia de protección que los ciudadanos dirigen a los poderes públicos se debe armonizar con la igualmente legítima reclamación de transparencia en todas las actuaciones públicas. El equilibrio, lejos de ser sencillo, se dibuja como un complicadísimo encaje constitucional de derechos y bienes públicos que deben ser garantizados con eficacia.

¹⁶ Un interesante análisis de la sentencia y de la eventual aplicación de su doctrina al Derecho español en la materia lo encontramos en SOTO LOSTAL, S.: “Comentarios a la legislación española sobre secretos oficiales a la vista de la sentencia de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (EE.UU.) de 21 de mayo de 2013”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 111, 2017, pp. 379-412.

¹⁷ SOTO LOSTAL, S., *op. cit.* p.400.

¹⁸ STONE, G.: “Wikileaks and the First Amendment”. *Federal Communications Law Journal*, n° 64, 2012, pp.489-491.

El debate sobre régimen de los secretos oficiales, incluyendo el control parlamentario de los mismos, no puede ser ajeno a un momento histórico en que la libertad de expresión debe convivir con la protección frente a la proliferación a escala nunca antes conocida de las manipulaciones informativas y las llamadas *fake news*¹⁹. Asimismo, el debate no puede dar la espalda a la grave amenaza a la seguridad pública que puede suponer la difusión masiva en un brevísimo espacio de tiempo y sin apenas capacidad de reacción de información altamente sensible y comprometedora, cuya clasificación como secreto está íntimamente ligada al daño irreparable que puede suponer el uso indebido de la misma.

En última instancia, la justificación de la existencia de secretos oficiales en el siglo XXI debe encontrar un sólido fundamento constitucional para superar un grave prejuicio negativo construido sobre los casos en que la política de clasificación se ha utilizado al servicio del encubrimiento de graves irregularidades, como se deduce de la Resolución 1838 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2011) con el título “*Abuse of state secrecy and national security: obstacles to parliamentary and judicial scrutiny of human rights violations*”. Este fundamento constitucional pasa, en gran medida, por garantizar el control parlamentario de la información clasificada, como expresión suprema del control democrático de aquellas decisiones en las que el poder se muestra en su apariencia más nítida y, por eso, también más inquietante.

Las mismas cuatro décadas que transcurrieron desde los “papeles del Pentágono” hasta Wikileaks han transcurrido desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta la fecha en que se escriben estas reflexiones. En este tiempo, el régimen jurídico de los secretos oficiales en España y su control jurisdiccional y parlamentario han vivido también un intenso debate.

¹⁹ Buena prueba de esta preocupación es la publicación en marzo de 2018 del Informe final del Grupo de Alto Nivel de la Comisión Europea sobre noticias falsas y desinformación (Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation).

II. CUARENTA AÑOS DE CONSTITUCIÓN Y MEDIO SIGLO DE LEY DE SECRETOS OFICIALES

1. *La Ley de secretos oficiales de 1968: actualización, reforma y desarrollo*

En 2018 la clasificación de un documento en España como secreto o reservado se produce a través de un procedimiento prácticamente idéntico al de hace 40 años y muy parecido al de hace medio siglo, cuando se aprobó la todavía vigente Ley de secretos oficiales de 1968. Sin embargo, eso no significa que el régimen de control de las materias clasificadas haya permanecido inalterado en estas cuatro décadas ni tampoco que la legislación sobre secretos oficiales no pueda modificarse en nuestro país. Muy al contrario, como tendremos ocasión de señalar en la tercera parte de este trabajo, cuando se cumplen cuarenta años de la aprobación de nuestra Carta Magna, el Congreso de los Diputados trabaja en una reforma en profundidad de la Ley de secretos oficiales de 1968. Si bien no es la primera ocasión en que se plantea en las Cámaras esta actualización del régimen jurídico de las materias clasificadas, no es menos cierto que en esta ocasión existe una expectativa clara de llegar a un nuevo texto normativo, habida cuenta de la composición de fuerzas en el Congreso de los Diputados y de las posiciones mantenidas en el debate de toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco²⁰.

Antes de entrar a valorar la propuesta de modificación de la legislación sobre secretos oficiales debemos recordar que en España la regulación de las materias clasificadas se encuentra en una norma preconstitucional, la Ley 9/1968, de 5 de abril, que fue modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre para adaptarse a las exigencias del nuevo texto constitucional y desarrollada por el Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales.

Posteriormente han tenido incidencia en la materia tanto la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, como la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de

²⁰ Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. (122/000021), publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, sección Congreso de los Diputados, número 32-1, de 16 de septiembre de 2016.

contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad, cuya disposición adicional quinta exige que las empresas que vayan a acceder a información clasificada con motivo de la contratación en estos ámbitos se rijan por las disposiciones que dicte la *Autoridad Nacional para la Seguridad de la Información Clasificada*. Por su parte, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, en su artículo 4, encomienda a este organismo la función de “*velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada*”²¹.

Las modificaciones normativas llevadas a cabo en 1978 tuvieron como objetivo excluir la declaración de materia clasificada por razones de urgencia y con carácter provisional, habituales en la práctica preconstitucional y limitar la competencia para formular tal declaración al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor, quedando reducida después solo al Gobierno, desde la desaparición del citado órgano militar con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Asimismo, la adaptación a la Constitución exigía garantizar que la restricción del acceso a las materias clasificadas resultaba coherente con con la regla general de acceso y publicidad establecida en el artículo 105.b) CE, a cuyo tenor: “*La ley regulará (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*”.

No es pretensión de estas páginas abordar exhaustivamente el régimen jurídico de las materias clasificadas en España sino centrarnos en los mecanismos de control parlamentario de las mismas. Sin embargo, parece oportuno recordar que el régimen de secretos oficiales que recoge la Ley de 1968 fue adaptado a las exigencias de la Constitución de 1978 y, de este modo, al principio de publicidad como regla general de la actuación de los poderes públicos y al carácter excepcional del secreto, tal como se desprende del artículo primero del texto normativo.

La ley define las materias clasificadas en términos lacónicos, al señalar que se reputan como tales los “*asuntos, actos, documentos, informaciones,*

²¹ Con la finalidad de cumplir este cometido, el Centro Nacional de Inteligencia aprueba las Normas de la Autoridad Nacional para la Protección de la Información Clasificada, que constituyen la normativa básica en la materia.

datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado”, al tiempo que reconoce dos categorías de clasificación, **secreto** y **reservado**, en atención al diferente grado de protección. Precisamente una de las graves limitaciones materiales de que adolece el contenido de la Ley de secretos oficiales de 1968 es la insuficiencia de estas dos categorías para responder a los estándares internacionales de clasificación de documentos, que recogen hasta cuatro categorías con las que necesariamente hay que buscar equivalencias, lo que resulta muchas veces problemático. Por este motivo, las Normas de la Autoridad Nacional para la Protección de la Información Clasificada, elaboradas por el Centro Nacional de Inteligencia, distinguen el concepto estricto de materias clasificadas, emanado de la norma legal, con dos categorías, **secreto** y **reservado** y las llamadas materias de reserva interna, no previstas en la Ley, que se dividen, a su vez, en otras dos categorías: **confidencial** y **difusión limitada**. En todo caso, en el terreno de las equivalencias internacionales, cuando se producen intercambios de información o suministro a España de información clasificada, se impone el principio de “protección equivalente” al que recibe la información en su lugar de origen (así se deduce del *Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2010, sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por los que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales y art. 11.e) RSO*).

La consecuencia de la clasificación de un documento o una información está prevista en el artículo 13 de la Ley, según el cual “*las actividades reservadas por declaración de Ley y las “materias clasificadas” no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley. El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las Leyes penales, y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como falta muy grave*”.

Entre los aspectos más controvertidos de la legislación de 1968, objeto de reiteradas críticas doctrinales y, sin duda, alejado del resto de los ordenamientos europeos sobre la materia, se encuentra la inexistencia de límites temporales a la vigencia de la clasificación²², lo que permite

²² JACOBSEN, *op. cit.* pp. 27 y 28.

la existencia de clasificaciones perpetuas de determinados documentos e informaciones. Sin duda éste ha sido el aspecto central de las propuestas de reforma de la Ley de 1968 que en estos cuarenta años se han debatido en las Cortes Generales y, por supuesto, es el eje principal de las novedades que introduce la proposición de ley tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados al inicio de la XII legislatura.

En última instancia, antes de abordar el control parlamentario de las materias clasificadas parece oportuno aludir, por su singularidad, a los casos de clasificación genérica de documentos e informaciones que encontramos, en primer término, en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, cuyo artículo 5.1 dispone que

“las actividades del Centro Nacional de Inteligencia, así como su organización y estructura interna, medios y procedimientos, personal, instalaciones, bases y centros de datos, fuentes de información y las informaciones o datos que puedan conducir al conocimiento de las anteriores materias, constituyen información clasificada, con el grado de secreto, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación reguladora de los secretos oficiales y en los Acuerdos internacionales o, en su caso, con el mayor nivel de clasificación que se contemple en dicha legislación y en los mencionados Acuerdos”.

Sin cuestionar, en ningún caso, la justificación de esta clasificación *ope legis*, es indudable que la posibilidad de clasificación legislativa (que permite la propia Ley de 1968 en el apartado segundo de su artículo 1) constituye, en sí misma, una cierta excepción a la regla general sobre la competencia para clasificar documentos, al ser en estos casos las Cortes Generales y no el Consejo de Ministros quienes acuerdan dicha clasificación.

Tampoco se corresponde estrictamente con lo previsto en la norma de 1968 la clasificación que establece el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, en su artículo 4.3, en virtud del cual

“el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas tiene, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de secretos oficiales, la calificación de SECRETO, conferida por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007, calificación que comprende,

además de los datos contenidos en el propio Catálogo, los equipos, aplicaciones informáticas y sistemas de comunicaciones inherentes al mismo, así como el nivel de habilitación de las personas que pueden acceder a la información en él contenida”.

En este caso se produce una evidente confusión entre las competencias del Consejo de Ministros para dictar actos administrativos, como es el caso de los acuerdos de clasificación de documentos y la potestad reglamentaria, pues se introduce una disfuncional congelación de un acto administrativo en una disposición de carácter general, lo que suscita inmediatamente la pregunta acerca de alcance que tendría un acuerdo del Consejo de Ministros que decidiese modificar o eliminar la clasificación del Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas. Naturalmente las dudas expresadas no alcanzan a la oportunidad de la clasificación como secreto del mencionado catálogo, plenamente compartida, sino a aspectos estrictamente formales.

También están plenamente justificadas las clasificaciones genéricas acordadas por el Consejo de Ministros para garantizar la eficacia y la necesaria reserva en la lucha contra los fenómenos criminales de mayor gravedad e impacto en la sociedad, como son el terrorismo y el crimen organizado. Así, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996, otorga, con carácter genérico, la clasificación de **secreto** a la *estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas y también a los ficheros automatizados que en materia antiterrorista establezca la Administración Penitenciaria*. Por su parte, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2014 también otorga, con carácter genérico, la clasificación de **secreto** a la *estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas*. En estas clasificaciones genéricas el problema que se plantea no es, en ningún caso, de inadecuación del procedimiento o del órgano competente para acordar la clasificación, sino de carácter eminentemente práctico, ante la definición necesariamente amplia de los documentos e informaciones cubiertas por ambos acuerdos del Consejo de Ministros. Nuevamente la eficacia en la lucha contra dos

tipologías criminales de extrema gravedad, así como la protección de los funcionarios policiales dedicados a esta labor, de su organización y métodos de trabajo y, en última instancia, de su herramienta más valiosa, sus fuentes de información, justifican sobradamente estas resoluciones genéricas de clasificación.

2. El control parlamentario de las materias clasificadas: evolución

El régimen jurídico de los secretos oficiales tiene reservado un capítulo de especial importancia a los mecanismos de control, tanto judicial como parlamentario. En estas páginas debemos centrarnos en los segundos, que constituyen una prueba de calidad de la democracia parlamentaria, pues conferir el monopolio de la clasificación de documentos al Ejecutivo excluyendo al Legislativo de todo conocimiento de los mismos difícilmente puede entenderse compatible con los postulados de la democracia parlamentaria.

Este debate es solo un capítulo dentro de una cuestión de mayor calado, como es el establecimiento de procedimientos de control parlamentario de la actividad de las agencias de seguridad y servicios de inteligencia, cuya actividad reclama muchas veces secreto absoluto y, casi siempre, reserva y prudencia, lo que excluye de entrada los procedimientos habituales de control y obliga a diseñar instrumentos específicos para someter al Gobierno, también en estos temas, al escrutinio de las Cámaras. Los casos paradigmáticos en el Derecho parlamentario comparado lo encontramos en la *Intelligence and Security Committee* del Reino Unido o en la Comisión de Inteligencia del Senado de los Estados Unidos (*Select Committee on Intelligence*), dotada de competencias para fiscalizar la acción del Presidente en esta materia o la *Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security* australiana, entre otros casos dignos de estudio en profundidad²³.

En España la actualización de régimen jurídico de los secretos oficiales a la luz del texto constitucional exigía, en primer término, hacer compatible las evidentes restricciones de acceso a la información clasificada con la inequívoca afirmación del artículo 66 CE, que atribuye a las Cortes Generales la representación del pueblo español y encomienda a las Cáma-

²³ DAWSON, J. y GODEC, S.: *Oversight of the intelligence agencies: a comparison of the 'Five Eyes' nations*. House of Commons Library, nº 7921, diciembre 2017.

ras el control del Gobierno. Difícilmente podía entenderse que semejantes afirmaciones solemnes fuesen compatibles con la preterición del Congreso de los Diputados y el Senado en el conocimiento de documentos que solo el Gobierno estaba habilitado legalmente para clasificar. En definitiva, quebraba la lógica del régimen parlamentario privar a las Cámaras de la posibilidad de conocer aquello que, por mandato constitucional, debían controlar.

Por este motivo, el artículo 10.2 Ley de secretos oficiales de 1968 afirma desde su adaptación a la Constitución que *las limitaciones derivadas de la declaración de materias clasificadas no afecta al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas.*

Con esta premisa, el procedimiento parlamentario de control de materias clasificadas fue regulado inicialmente por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre la cual recayó la fundamental Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1988 que confirmó su constitucionalidad por razones formales, sin entrar en el fondo del asunto, pues el Tribunal resolvió no admitir a trámite el recurso de amparo planteado por un grupo de diputados con el argumento de que las resoluciones de la Presidencia del Congreso participan de la naturaleza del Reglamento de la Cámara y, por consiguiente, deben ser impugnadas a través del recurso de inconstitucionalidad y no del recurso de amparo. Esta Resolución fue sustituida por la Resolución de 2 de junio de 1992, sobre Secretos Oficiales, posteriormente sustituida por la actualmente vigente Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales, de 11 de mayo de 2004.

En la norma actualmente vigente, la solicitud de información sobre materias clasificadas corresponde sólo a las Comisiones parlamentarias y a uno o más Grupos Parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso de los Diputados. La solicitud ha de tramitarse por conducto de la Presidencia de la Cámara, conforme se deduce de la mencionada Resolución de la Presidencia, según la cual *“las Comisiones y uno o más Grupos Parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso, podrán recabar, por conducto de la Presidencia de la Cámara, que se informe a la misma sobre materias*

que hubieran sido declaradas clasificadas conforme a la Ley sobre Secretos Oficiales”. Como señala Cano Bueso²⁴, los primeros límites en el control parlamentario de los secretos oficiales surgen de la “*potente presencia de los grupos parlamentarios como actores principales de la vida de la Cámara*”. Es bien conocido que el artículo 6 CE ha permitido construir un sistema parlamentario que pivota sobre los grupos parlamentarios, auténtico trasunto en las Cámaras de los partidos políticos, reduciendo a la mínima expresión la capacidad de iniciativa individual de diputados y senadores, lo que en la materia que nos ocupa pretende excluir las solicitudes personales de acceso a documentos secretos. De este modo, el acceso a tales documentos se excluye del procedimiento del artículo 7 del Reglamento del Congreso y se impone una exigencia de legitimación activa en la solicitud, al restringirla a las comisiones parlamentarias y a un número de diputados definido por una doble barrera: que se trata de solicitudes de grupos parlamentarios (no de diputados) y que tales grupos representen al menos a la cuarta parte de la Cámara.

Una vez solicitada la información, la Resolución prevé que será facilitada en los siguientes términos:

- a) Si se trata de una materia clasificada en la categoría de secreto, el Gobierno facilitará la información a un diputado por cada grupo, que serán elegidos por el Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos.
- b) La importancia del grupo como criterio de selección de los diputados que acceden a la información clasificada es de tal alcance que la Resolución añade la siguiente cautela: “*si alguno de los designados dejase de pertenecer, en el transcurso de la Legislatura, al Grupo Parlamentario por el que fue elegido, se procederá a la elección de su sustituto por el procedimiento previsto en el párrafo anterior*”.

Si se trata de una materia clasificada en la categoría de reservado, la información se facilitará a los portavoces de los grupos parlamentarios o a los representantes de los grupos en la Comisión de la que hubiera partido la iniciativa de recabar dicha información.

²⁴ *Op. cit.* p.19.

La Resolución prevé que el Gobierno motivadamente y de forma excepcional pueda solicitar de la Mesa de la Cámara que la información sobre determinada materia declarada secreta sea facilitada exclusivamente al Presidente del Congreso o de la Comisión solicitante, correspondiendo a la Mesa su aceptación o rechazo. Su rechazo por la Mesa obliga al Gobierno a facilitar la información por las vías ordinarias. Esta vía de información al Presidente sólo debe ser referible a materias clasificadas en la categoría de secreto.

Asimismo, el Gobierno puede solicitar que la información sobre una materia clasificada sea facilitada en sesión secreta a la Comisión que la solicitó o a cualquier Comisión competente en la materia, cuando la solicitud haya partido de los grupos parlamentarios. Conforme a la Resolución, el acceso a los documentos permite a los destinatarios exigir a la autoridad que facilita la información que exhiba original o fotocopia de los documentos correspondientes, que podrán ser examinados por los diputados en presencia de la autoridad que los facilite, podrán tomar notas pero no obtener copias ni reproducciones. El análisis puede realizarse en la Cámara o, en determinados casos, los diputados pueden ser acompañados de expertos de su confianza al lugar en que la información se encuentre archivada o depositada. La Resolución declara aplicable a este ámbito lo dispuesto en el art.16 del Reglamento del Congreso que establece la obligación de sigilo de los diputados, que afecta a las materias clasificadas como secreto y como reservadas, pues el término secreto se emplea en sentido amplio.

Íntimamente ligado a lo anterior, como excepción al control ordinario que el Congreso puede realizar sobre el gesto y la actividad económica del Gobierno, encontramos los regímenes especiales derivados del carácter reservado o secreto de aquellas partidas presupuestarias que, por estar relacionadas con la actividad exterior, la defensa, la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, quedan excluidas del principio general publicidad, esto es, los llamados gastos reservados. En Estados Unidos se habla a estos efectos del “Presupuesto negro” o “*black Budget*”.

Nuevamente su carácter secreto no implica que no exista control de las Cámaras sino que dicho control se articula por procedimientos parlamentarios especiales. Así, encontramos interesantes ejemplos de este tipo de fiscalización en Estados Unidos y Alemania, que contemplan procedimientos especiales para la aprobación de los gastos reservados. En Estados Unidos,

un conjunto de Comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes (inteligencia, defensa, relaciones exteriores, justicia) intervienen en la aprobación del presupuesto de inteligencia. En Alemania, la Subcomisión presupuestaria para la autorización del presupuesto de inteligencia de la Comisión de Presupuesto del Bundestag es la instancia encargada de estudiar y dictaminar sobre el presupuesto del sistema de inteligencia.

En España, con fundamento en la propia Ley de secretos oficiales de 1968, que atribuye carácter secreto sin necesidad de previa clasificación a las materias así declaradas por Ley, se extiende el régimen de clasificación a los gastos reservados, a través de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados. El artículo 7.1 de esta Ley prevé que el control de los créditos destinados a gastos reservados se realizará por medio de una Comisión permanente integrada por el Presidente del Congreso, que la presidirá y por aquellos diputados que, de conformidad con la normativa parlamentaria, tengan acceso a secretos oficiales.

Esta Comisión, erróneamente llamada en muchos casos Comisión de “secretos oficiales”²⁵, no sólo podrá recabar información sobre el destino dado a los gastos reservados, sino que los propios titulares de tales fondos (Ministerios de Interior, Defensa y Asuntos Exteriores) deberán informar semestralmente ante la misma sobre la aplicación y el uso dado a tales fondos. Las sesiones de la Comisión son secretas y sus miembros están obligados a no divulgar su contenido.

En última instancia, en clave de hipótesis sobre el futuro para servir de enlace con el siguiente apartado parece oportuno recordar que algunas voces doctrinales e incluso algunas propuestas políticas han planteado que la intervención del Parlamento en relación con los secretos oficiales no se limite al control de la materia clasificada sino que se extienda a otras competencias como la propia decisión de clasificación o desclasificación. Así, por ejemplo, Soto Lostal²⁶ defiende

²⁵ Como explica Cano Bueso con mucha claridad (*op. cit.* p. 30), en su origen “no existe tal Comisión de secretos oficiales, ni Presidente que la presida ni procedimiento que regule su funcionamiento. No hay sesiones formalmente convocadas ni constancia en acta de las mismas. Toda su actividad carece de formalización”.

²⁶ *Op. cit.* pp. 405-406.

“un sistema de lege ferenda mediante el cual fuesen las propias Cortes Generales o el Congreso los que se encargaran de declarar por mayoría absoluta la clasificación a propuesta del Gobierno para las materias y asuntos en su condición de «secretas», mientras que fuese el Gobierno mediante decreto el que declarase la clasificación de los asuntos en «reservados» con autorización previa de las Cortes o del Congreso”.

No faltan ordenamientos en los que decisiones jurisdiccionales apuntan hacia la conveniencia de reforzar el control parlamentario de los secretos oficiales, como se desprende de la jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana recogida en las Sentencias 206/2009, de 8 de abril y 40/2012, de 29 de febrero²⁷.

En una lógica parecida, la proposición de ley de reforma de la Ley de secretos oficiales de 1968 que el Congreso de los Diputados ha tomado en consideración en la XII Legislatura incluye un singular procedimiento de desclasificación automática por las Cortes Generales, al prever en su artículo 3 una nueva redacción del actual artículo 7.2 en el siguiente sentido: “*el acceso en sesión no secreta por el Congreso de los Diputados, o el Senado, a la información sobre una materia clasificada determinará su desclasificación automática*”. Al margen de las dudas de enorme calado que plantea el procedimiento de desclasificación automática previsto en este precepto, no deja de resultar paradójico que se pretenda atribuir al Senado la potestad de desclasificación de materias cuando no existe en la Cámara Alta un régimen similar al del Congreso de los Diputados para garantizar el acceso de los senadores a tales documentos clasificados.

III. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LOS SECRETOS OFICIALES: CONJETURAS SOBRE EL FUTURO

Tras este rápido repaso por el régimen jurídico de los secretos oficiales en España y por las particularidades de su control parlamentario, dedicamos las últimas reflexiones a aventurar algunas hipótesis sobre el futuro de esta materia, no exenta de controversia. No se trata de meras especulaciones sin fundamento pues, como antes hemos señalado, en la XII

²⁷ SÁNCHEZ FERRO, S.: “La última jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana en materia de secretos de Estado”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, 2013, p. 524.

Legislatura, cuando se escriben estas páginas, el Congreso de los Diputados ha tomado en consideración una proposición de ley del grupo parlamentario vasco dirigida a modificar la Ley de secretos oficiales de 1968 introduciendo un cambio que pretende responder a las críticas más generalizadas a la norma vigente, tanto desde el ámbito político como desde el ámbito académico, como es el establecimiento de plazos temporales de vigencia máxima de la clasificación por el Consejo de Ministros, transcurridos los cuales se produce la desclasificación automática de los documentos o informes afectados. Esta modificación –que constituye un cambio de hondo calado en el régimen jurídico de los secretos oficiales en España– va acompañada en la proposición de ley de un régimen transitorio de desclasificación de aquellas informaciones que en el momento de entrada en vigor de la reforma hubiesen cumplido ya los plazos máximos previstos en la misma.

Es evidente que no es sencillo (ni probablemente prudente) construir especulaciones sobre la futura regulación de una materia cuando solo contamos con una iniciativa legislativa tomada en consideración. Efectivamente, en la fase en que nos encontramos al concluir estas páginas, con las enmiendas al articulado ya presentadas pero sin haber constituido todavía la ponencia que debe informar la proposición, se impone un estricto deber de cautela que aconseja no anticipar cuál puede ser el desenlace de este procedimiento legislativo.

Sin embargo, no es menos cierto que de las posiciones mantenidas en el debate de toma en consideración y del resultado de la votación (169 votos a favor, 3 votos en contra y 162 abstenciones) se puede anticipar que no existen posiciones irreconciliables en la Cámara acerca de la oportunidad de llevar a cabo la reforma de la Ley, tras cincuenta años de vigencia de la misma, aunque con diferencias notables en cuanto al alcance de esas modificaciones o a su contenido concreto, reflejadas en las enmiendas al articulado presentadas por los grupos parlamentarios.

La posición crítica con la vigente Ley se deduce, con claridad, de las intervenciones de varios portavoces parlamentarios en el debate de toma en consideración²⁸. Así, el portavoz del grupo proponente de la iniciativa,

²⁸ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, XII Legislatura, 2016, número 18, de 29 de noviembre de 2016, pp. 19-30.

Sr. Legarda, concluía su intervención proponiendo a la Cámara “*solventar una situación impropia en un Estado que se dice democrático, de suprimir, como alguien dijo en esta Cámara, las llaves del eterno secreto, de impedir la desidia, la inercia administrativa y la opacidad*”. Todavía más crítico en el fondo de su intervención, el portavoz del grupo socialista, Sr. Rallo Lombarte, afirmaba que

“la vigente Ley sobre Secretos Oficiales no solo es una ley preconstitucional, como se ha dicho, sino que es además una ley antigua, una ley –se ha insistido en ello– que se remonta nada más y nada menos que a 1968 –casi cincuenta años de vigencia–; una ley cuyo preámbulo –también se ha apuntado, para cierto sonrojo del legislador democrático– todavía evoca las Leyes Fundamentales y el Consejo Nacional del Movimiento; una ley cuyo reglamento, en la era de la encriptación de la información, refiere todavía a cajas fuertes o a armarios archivadores”.

Estas páginas no pretenden, en ningún caso, entrar en ninguna clase de polémica política, lo que sería, además de inadecuado, muy poco elegante por ser el firmante de estas reflexiones uno de los portavoces parlamentarios que intervino en dicho debate. Sin embargo, sí es posible afirmar que la práctica inexistencia de oposición a la toma en consideración de esta proposición de ley (solo tres diputados votaron en contra) permite aventurar que los días de vida de la Ley de secretos oficiales, tal como ha estado vigente en los últimos 50 años, están contados. Todo parece indicar que existe una posición política que defiende mayoritariamente la conveniencia de modificar la Ley de secretos oficiales y establecer plazos máximos de vigencia de las decisiones administrativas de clasificación, aunque con diferencias de enorme calado en cuanto a los detalles concretos –cuestión de máxima relevancia– como las posibles excepciones a este criterio de desclasificación por el transcurso del tiempo o los concretos plazos de caducidad para cada categoría de materias clasificadas.

Previsiblemente la regulación de los secretos oficiales en España incluirá plazos de caducidad y procedimientos de desclasificación automática, así como otras novedades que armonicen las exigencias del principio de transparencia y la imprescindible protección de aquellos bienes jurídicos superiores que la clasificación de materias pretender salvaguardar. El secreto en España, como en cualquier Estado democrático de Derecho, no es un

fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio de bienes constitucionales superiores que necesariamente exigen una ponderación rigurosa y razonable de los intereses públicos en juego. En cualquier caso, tratándose como se trata de una materia que impacta de lleno en cuestiones íntimamente ligadas a la protección del Estado y a la supervivencia de la comunidad política, parece oportuno recordar aquellas palabras de Tocqueville cuando afirmaba que “*al Estado hay que acercarse con la mano temblorosa, como a las llagas de un padre*”.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALONSO DE ANTONIO, A.: “*La Ley de secretos oficiales*”. *Foro*, Nueva época, Vol. 18, nº 1, 2015, pp. 219-243.
- CANO BUESO, J.: “Información parlamentaria y secretos oficiales”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 42, 1997, pp. 7-34.
- DAWSON, J. y GODEC, S.: “Oversight of the intelligence agencies: a comparison of the ‘Five Eyes’ nations”. *House of Commons Library*, nº 7921, diciembre 2017.
- JACOBSEN, A.: *National Security and the Right to Information in Europe*. University of Copenhagen, Department of Political Science, Centre for Advanced Security Theory, Copenhagen, 2013.
- “Protection of Official Data”. *Law Commission Consultation Paper*, nº 230, febrero 2017. Disponible en: http://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2017/02/cp230_protection_of_official_data.pdf [consulta: 28/09/2018]
- REVENGA SÁNCHEZ, M.: *El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*. Ed. Ariel, Barcelona, 1995.
- RUIZ MIGUEL, C.: *Servicios de inteligencia y seguridad en el Estado constitucional*. Ed. Tecnos, Madrid, 2002.
- SÁNCHEZ FERRO, S.: “La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y el acceso a las fuentes de información gubernamentales según la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 27, enero-abril 2006, pp. 11-43.
- SÁNCHEZ FERRO, S.: “La última jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana en materia de secretos de Estado”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, 2013, pp. 503-525.
- SOTO LOSTAL, S.: “Comentarios a la legislación española sobre secretos oficiales a la vista de la sentencia de la Cortes de Apelaciones del Distrito

- de Columbia (EE.UU.) de 21 de mayo de 2013”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 111, 2017, pp. 379-412.
- STONE, G.: “Wikileaks and the First Amendment”. *Federal Communications Law Journal*, nº 64, 2012, pp. 477-491.
- TORRES VENTOSA, J.J.: “La regulación legal de los secretos oficiales”. *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)* nº 16, 1998, pp. 357-388.
- WARREN, S. y BRANDAIS, L.: *El derecho a la intimidad*. Ed. Civitas, Madrid, 1995.
- Zemel v. Rusk*. En: 381 U.S. 1, 1965.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
IV

La función presupuestaria

DE LAS MUTACIONES EN LA CONSTITUCION ECONOMICA DE 1978 A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE SU ARTÍCULO 135

† Martín BASSOLS COMA*

Ltrado jubilado de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Administrativo

RESUMEN

La idea de mutación constitucional, como práctica que se opone a la reforma formal de la Constitución escrita, tiene plena aplicación en las materias económicas reflejadas y reguladas en el texto constitucional de 1978, pues la actividad económica es esencialmente fluida y dinámica. Y su estudio y consideración, en relación a nuestro vigente texto constitucional se justifica, al menos, por las razones de que (i) en el mismo la palabra “Economía” encabeza un título del mismo, (ii) son múltiples los artículos referidos, de una u otra forma, a materias o instituciones económicas y (iii) el impacto del orden económico comunitario en nuestra Constitución ha propiciado la primera reforma de calado de la misma. Desde este punto de partida, se analizan las mutaciones experimentadas por el concepto de planificación económica, con la renuncia a su implantación como principio ordenador de la actividad económica general, las derivadas del ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1985, como la creación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, o las de la empresa pública, a través del proceso de privatizaciones, hasta llegar a la reforma del artículo 135 de la Constitución, para introducir la estabilidad presupuestaria como principio cardinal de nuestro sistema económico.

Palabras Clave: Constitución económica, mutación constitucional, planificación, liberalización, Comunidades Europeas, empresa pública, administraciones independientes, regulación económica, reforma constitucional

ABSTRACT

The idea of constitutional mutation, as an opposite practice to the formal amendment of the written constitution, has its fully application on the economic matters

* El 21 de septiembre de 2018 falleció Martín Bassols Coma, un hombre leal, sabio y excelente Letrado de las Cortes, profesor y compañero. Descanse en paz.

reflected and regulated in the constitutional document of 1978, since the economic activity is essentially smooth and dynamic. And the study and consideration of the constitutional mutation, in relation to our current constitutional document is justified, at least, for the following reasons: (i) the word "Economy" is part of one of the Titles of its text, (ii) there are numerous sections referring, in one way or another, to economic matters or institutions, and (iii) the impact of the European economic order on our Constitution has led to its first depth reform.

From this starting point, the mutations experienced by the concept of economic planning are analysed. Mutations occurred after the renunciation of the establishment of the economic planning as an ordering principle of the general economic activity, those derived from the accession of Spain to the European Communities in 1985, as well as those resulting from the creation of the Mixed Committee for the European Union, or those related to the public company, through the processes of privatization. All mutations experienced until reaching the reform of Section 135 of the Constitution, which aimed to introduce the budgetary stability as a core principle of our economic system.

Keywords: Economic constitution, constitutional mutation, planning, liberalization, European Communities, public company, independent administrations, economic regulation, constitutional amendment

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS MUTACIONES EXPERIMENTADAS POR EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA. 1. *Renuncia a la implantación de la planificación de la actividad económica general y negativa a constituir un Consejo de Planificación. Su sustitución por el Consejo Económico y Social.* 2. *Rescate del concepto de Planificación para la Ordenación del sistema de distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.* III. EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA: DE LA APELACIÓN INICIAL A LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y SU CONTROL PARLAMENTARIO PARA ASUMIR EL ACERVO COMUNITARIO A LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA. IV. LA MUTACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA A TRAVÉS DEL PROCESO DE LAS PRIVATIZACIONES. V. LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA. SUS PRINCIPALES MANIFESTACIONES 1. *La Liberalización de Servicios públicos y Sectores Económicos.* 2. *Aparición de las llamadas Administraciones Independientes y Organismos Reguladores.* 3. *El Principio de Buena Regulación Económica y Supresión de Cargas Administrativas: Su incidencia en la Actividad Legislativa.* VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

I. INTRODUCCIÓN

Entre las exposiciones más lúcidas que se han formulado, a pesar del tiempo transcurrido, sobre el dilema entre la estática y la dinámica de las estructuras constitucionales sigue encontrándose, a mi juicio, la que en 1951 expuso GARCIA PELAYO en su DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO¹ al sostener que “la Constitución ha sido definida como una forma abierta a través de la cual pasa la vida. Pero hay que añadir que la vida no pasa sin dejar su impronta en la configuración de esa forma”. Y ello lo justifica en los siguientes términos: “toda constitución, rígida o flexible, supone un intento de solución al aspecto jurídico-político de la existencia estatal, solución que se toma de acuerdo con unos datos del problema (situación de los poderes sociales, estructura económica, estado cultural etc.); **más** cuando estos datos cambian, es claro que si la constitución quiere seguir resolviendo el problema de la convivencia ha de cambiar, con reforma o sin reforma formal, el sentido de sus preceptos; pero justamente, la esencia de una constitución no radica sin más, en unas palabras, sino en el significado atribuido a las palabras del texto en relación a las situaciones concretas”, concluyendo “por eso, una constitución, escrita o no escrita, no es nunca una **obra totalmente acabada, sino una apertura de posibilidades para que los hombres realicen su convivencia**”. De ahí la distinción doctrinal propuesta por dicho autor entre la reforma constitucional formal y las llamadas “mutaciones constitucionales (práctica política que se opone formalmente a la constitución escrita y para cuya regulación no existe ninguna norma constitucional); imposibilidad de ejercicio o por simple desuso; y mutación a través de la interpretación de los términos de la constitución de tal modo que los preceptos obtienen un contenido distinto de aquel para el que fueron pensados”.

Las palabras transcritas tienen una plena aplicación a las materias económicas reflejadas y reguladas en el texto constitucional de 1978, pues por esencia la actividad económica es fluida y dinámica y su discurrir inexorablemente deja huellas y, valga la expresión, cicatrices en los preceptos de orden constitucional, cláusulas constitucionales o simplemente en términos más dogmáticos “Constitución económica”, si se utiliza el término

¹ GARCIA PELAYO, M. “Derecho Constitucional Comparado”. Revista de Occidente, Madrid 1951 pág. 123.

Constitución económica, –siguiendo la acertada clasificación propuesta por CIDONCHA²) de este último concepto tan controvertido en el Derecho público y que en este momento no podemos abordar–, tanto en sentido descriptivo como prescriptivo. Intentar proyectar y ejemplarizar algunas de las más profundas mutaciones que en el orden económico ha experimentado nuestra Constitución de 1978 obedece al menos a tres razones fundamentales: a) En primer lugar la existencia de un Título VII (arts. 128 a 136) que ostenta la rúbrica de Economía y Hacienda que como ha subrayado DE LA QUADRA-SALCEDO³ es, desde el origen de nuestro constitucionalismo (Constitución de 1812), la primera vez que el termino Economía figura con esta dimensión en la serie de textos constitucionales que se han venido sucediendo, pues como afirma el citado autor exclusivamente se venía empleando los términos de Contribuciones, Administración de la Hacienda o Hacienda Pública; b) en segundo lugar a lo largo de los 169 artículos del texto constitucional son múltiples los artículos referidos directa o indirectamente a materias o instituciones económicas: libertad de empresa y economía de mercado (art. 38); planificación económica (arts. 38, 131 y 139.1,13) exigencias de la economía general o política económica o política de estabilidad económica (art 40); un Capítulo Tercero del Título I bajo la rúbrica de “Principios rectores de la política social y económica” (art 39 52), y finalmente los arts. 128 a 136, anteriormente referidos; c) si en una primera fase la interpretación de estos preceptos económicos –ya de por si compleja– se confrontaban fundamentalmente en su contraposición o ruptura con el régimen preconstitucional, a partir de la incorporación en 1985 de España a la Comunidad Económica Europea, actualmente Unión Europea, el impacto del Orden económico comunitario en nuestra Constitución económica, no solo ha sido causa directa de sus principales e intensas mutaciones, sino que ha llegado propulsar o imponer la primera reforma de calado de nuestro texto constitucional (art 135) en 2011, que ha repercutido en todos los componentes de nuestra Constitución económica.

² CIDONCHA, A. “La Libertad de Empresa”. Ed. Civitas, Madrid, 2006.

³ DE LA QUADRA SALCEDO, T.: “La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo X, Cortes Generales-Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 17.

Me interesa destacar que el enfoque que pretendo dar a este trabajo responde a motivaciones derivadas de mi actividad como Letrado de las Cortes (1967-2006) y principalmente desde dos observatorios singulares que han influido mucho sobre mi preocupación por la formación y desarrollo en el texto constitucional de 1978 de la problemática de Constitución económica, además de en mis tareas habituales en el asesoramiento parlamentario y también en función de mi labor académica.⁴ Estos observatorios pueden parecer a primera vista un tanto distantes o ajenos, pero reitero que han tenido para mí una gran relevancia. El primero de ellos es el haber participado como Letrado de las Cortes en la Junta Electoral Central desde su constitución el día 31 de marzo de 1977 –en virtud del Real Decreto-Ley 1977 de 18 de marzo, primera norma electoral para la celebración de las primeras elecciones democráticas en desarrollo de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977– hasta abril de 1985. Desde este observatorio pude ser testigo de todo el proceso constituyente y de formación y posicionamientos programáticos en el orden económico de los partidos políticos con vistas a la primera convocatoria electoral para el 15 de junio de 1977 y, posteriormente, asistir a la sesión de 25 de diciembre de 1978 (Acta nº 44) por la que se proclamaba la ratificación de los resultados del Referéndum celebrado el 6 de diciembre por el que se aprobó la Constitución de 1978. El segundo observatorio, años más tarde, fue mi actuación como Letrado de la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados durante el periodo 2000-2006. El art 77 de la Constitución reconoce el derecho de las Cámaras parlamentarias a recibir peticiones individuales y colectivas y remitir al Gobierno las peticiones recibidas, estando obligado éste último a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan. Pues bien, en esta Comisión se reciben miles de peticiones que afectan a la situación socioeconómica de los ciudadanos, y ello permite deducir un panorama sociológico de primera mano de como la ciudadanía percibe y argumenta sus problemas invocando la mayoría de las veces los preceptos de la Constitución económica como posible solución a sus necesidades y

⁴ BASSOLS COMA, M.: *Constitución y Sistema Económico*. Ed. Tecnos, 2º ed., Madrid, 1988; BASSOLS COMA, M.: “La Constitución como marco de la Legislación Económica”. *Economía Industrial*, nº. 349-350 2003,, pp, 17-28; y “La Reforma del art 136 CE y BASSOLS COMA, M.: “La Reforma del art. 135 CE y la Constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria: el Proceso parlamentario de elaboración de la Reforma Constitucional”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 155, 2012, pp. 21-41.

reclamando la aplicación de preceptos o artículos de carácter económico. Es decir, un observatorio de cómo se vive la Constitución económica y detecta sus fallos aplicativos o disfunciones más allá valoraciones de los partidos políticos o de las decisiones de los Tribunales.

II. LAS MUTACIONES EXPERIMENTADAS POR EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

CHIARELLI⁵ llevó a cabo en 1973 una sistematización muy útil de las relaciones entre la Planificación económica y Constitución, distinguiendo el siguiente cuadro de sistemas: inconstitucional, constitucional, y de actuación o de desarrollo constitucional. Las dos primeras fórmulas quedan con relación a nuestro texto constitucional excluidas a la vista del art 131 CE. Por lo que respecta a las fórmulas de reconocimiento constitucional, el citado autor reconoce cuatro modalidades: a) mera previsión de la figura del Plan (ejemplo típico sería la Constitución francesa de 1958); b) como fórmula inherente a sistema político y económico (antiguas constituciones soviéticas y comunistas); c) regulación constitucional de su régimen jurídico y d) supuestos en que la Constitución se limita a habilitar al legislador ordinario a desarrollar el sistema de planificación. El sistema español del art 131 CE se articula en el marco de estas dos últimas modalidades de reconocimiento como un modelo con tintes originales: la Constitución prevé su existencia meramente como una opción; predetermina los fines; sienta los principios y procedimientos orgánicos de elaboración (previsión de un Consejo) y finalmente atribuye al ámbito de la reserva de Ley la aprobación de los distintos planes. Pero, al propio tiempo, el término planificación se proyecta en otros dos ámbitos del texto constitucional: en el art 149.1.13 al regular las competencias exclusivas del Estado: “bases y coordinación de la Planificación general de la actividad económica” y; en el art 38 (Secc. 2. Cap. Segundo Título I “De los derechos y deberes de los ciudadanos”) en relación con la libertad de empresa en la economía de mercado para proteger su ejercicio y defensa “de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, la planificación”.

Estas referencias con independencia de sus variantes terminológicas han dado lugar a interpretaciones contrapuestas en función de la evolución

⁵ CHIARELLI, R. Gli organi della pianificazione economica. Giuffrè Milán, 1973.

de sus propios contextos institucionales, de la actividad legislativa y de la Jurisprudencia constitucional que, respectivamente, les ha dado soporte. A ello habrá que añadir a partir de la reforma constitucional de 2011, su necesaria coherencia y coordinación con los nuevos principios de estabilidad presupuestaria recogidos en el nuevo art 135. CE. Ello explica que en torno al concepto de planificación económica se hayan concentrado con la máxima intensidad las mutaciones constitucionales y, además –lo cual es significativo– de una forma inmediata y tempestiva a la entrada en vigor de la Constitución y mucho antes del ingreso en la Comunidad Económica Europea. Vamos a proyectar esta afirmación en tres aspectos:

1. Renuncia a la implantación de la planificación de la actividad económica general y negativa a constituir un Consejo de Planificación: su sustitución por el Consejo Económico y Social

A) Durante el proceso de elaboración de la Constitución la cuestión de la admisibilidad de la planificación económica y su concreta naturaleza (indicativa o vinculante) fue ampliamente debatida en el marco de la crisis que de esta institución se había producido ya a partir de la crisis económica de los primeros años setenta del siglo pasado y, en particular, a la vista de la experiencia de su aplicación en nuestro país (1963-1975) de planificación indicativa del desarrollo económico (por Decreto-Ley de 8 de marzo de 1976 se suprimía el Ministerio de Planificación), debate ideológico importante pero que no podemos abordar en esta ocasión⁶. El texto de la Ponencia Constitucional se configuro desde un primer momento la planificación como democrática y como una competencia en todo caso facultativa o potestativa del Estado. Frente a una enmienda del Diputado Sr. GASTÓN SANZ que pretendía sustituir “podrá planificar” por “planificará”, convirtiéndola en obligatoria, con independencia de carácter vinculante o meramente indicativa, fue finalmente derrotada. El Diputado Sr. GARCÍA AÑOVEROS, en nombre de la Ponencia, después de justificar la posibilidad de la planificación en una economía de mercado, manifestaba “¿Por qué no hay que decir forzosamente el Estado planifique? Porque en el sentido que acabamos de indicar, la planificación es una exigencia de la racionalidad de la

⁶ Vid BASSOLS COMA, M.: “La planificación económica”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *El modelo económico de la Constitución española*. I.E.E., Madrid, 1981, vol. II, pp. 237-462.

actuación del sector público o del Estado, y como tal exigencia de racionalización no es necesario exigirla concretamente en la ley, sino dejarla al ejercicio normal de la facultad de quien tiene el poder en cada momento”.

Este cambio de rumbo se materializó inmediatamente con la presentación a los seis meses –junio 1979– de aprobarse la Constitución con la presentación en el Congreso de Diputados por el Gobierno de UCD del “Programa a Medio Plazo para la Economía Española”. Las palabras del Ministro de Economía no dejaban lugar a dudas ¿Por qué se trata de un Programa y no de un Plan? No es simplemente un problema de orden semántico, es más de fondo. Al hablar de Plan me refiero a la concepción del Plan de corte clásico, un Plan que prevé o que va muy en detalle y dice a la sociedad por donde tiene que ir. Hoy en día entendemos que no es posible realizar un Plan como los que se hacían en el pasado o se hacen todavía en algunos otros países en el mundo occidental, ya se ha abandonado esta técnica; entendemos que no es posible hacer un plan en esta línea, básicamente por una razón técnica y es que las relaciones que nos habrían dado la posibilidad de establecer las bases técnicas de proyección de cara al futuro no existen, simplemente porque en 1971-1975 se produjo un corte radical con todo lo que era comportamiento estable a lo largo de los años sesenta y que había justificado el sustrato técnico de cualquier plan en aquellas épocas” (BOCG. Diario de Sesiones nº 7 del día 9 de mayo de 1979, pág. 91). El Programa no se canalizaría a través del art 131 CE ni se aprobaría por Ley. Análogamente, el Gobierno socialista que accedió al poder en 1982, pese a haber anunciado en su programa electoral el propósito de inaugurar una planificación económica general de tipo democrático, concertado, descentralizado y flexible y constituir en 1983 un Comité de planificación para elaborar un futuro Plan Económico General, no acudiría tampoco a la vía del art 131 CE. Su Programa Económico a Medio Plazo (1983-1986), seguido de los documentos para los periodos 1984-1987 y 1985-1988, se limitaban a fijar los llamados escenarios macroeconómicos y presupuestarios de la economía española en sus relaciones con la mundial y, en especial, con vistas a la integración en la Comunidad Económica Europea.

Este abandono de la vía del art 131 de la planificación de la actividad económica general, no implicaría sin embargo la utilización de la llamada

planificación sectorial (energética, reindustrialización, regional etc.), sometidos simplemente a examen de una Comisión del Congreso de los Diputados (art 198) o bien que las propias Leyes de Planes Sectoriales establecieran los procedimientos, objetivos y efectos de los propios planes a implementar, pero siempre también al margen del art 131.1 CE. Este abandono de la aplicación del art 131.1 tuvo dos consecuencias importantes a) la renuncia a constituir el Comité de Planificación del apartado 2 de dicho artículo que a continuación analizaremos; y b) una nueva posible interpretación o perspectiva de la planificación sectorial como límite a la libertad de empresa del art 38 CE, pues como ha destacado agudamente CIDONCHA⁷ «la planificación se erigiría así en técnica alternativa a la regulación del art 53.1 CE como técnica de limitación de la libertad de empresa, como medio de asegurar la compatibilidad entre intereses particulares y el interés económico general».

- B) El art 131.2 CE garantizaba un proceso participativo y democrático en la elaboración de la planificación económica, al especificar que “el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A este fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por Ley”. De optarse por el instrumento de planificación se abrían para el Gobierno autor y protagonista del Plan dos focos de tensión institucional importantes: por una parte, con las Comunidades Autónomas y, por otra, la problemática de la influencia de la representación de los intereses económico-sociales en el asesoramiento y colaboración. Respecto a la intervención de las Comunidades Autónomas su presencia no era en modo alguno irrelevante, máxime cuando mientras, en el Anteproyecto de Constitución se especificaba simplemente que “se tendrá en cuenta las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas”, a raíz de la admisión de una enmienda patrocinada por los Grupos Parlamentarios Minoría Catalana y Grupo Parlamentario Vasco se convertiría su intervención en “de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas”, con lo cual si estas previsiones se consideraban que tenían la condición de vinculantes, la planificación

⁷ CIDONCHA, A.: “La libertad...”, *op. cit.* p. 344.

económica general no podía extenderse más allá de una simple vía de síntesis y de arbitraje, imposibilitando al Gobierno formular su propio proyecto general. Ahora es evidente que podía haberse dado al término “de acuerdo con las previsiones” una interpretación más flexible, máxime cuando este art 131.2 es el único en el texto constitucional que establece un mecanismo institucional de colaboración, cooperación o coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas, cuestión cuya ausencia ha sido una de las máximas preocupaciones del periodo postconstitucional del Estado de las Autonomías

Por otra parte, la constitución de este Consejo demandaba la presencia a efectos de asesoramiento y colaboración de la representación de los intereses sindicales, profesionales, empresariales y económicos en un ámbito tan delicado como el de la planificación en el diseño de la política económica y tan propenso a un cierto corporativismo. Merece recordarse que durante el primer gobierno postfranquista anterior al inicio de la transición democrática ya se intentó, a través de un Proyecto de Ley Orgánica del Consejo de Economía Nacional (Boletín Oficial de las Cortes Españolas nº 1540 de 23 de noviembre de 1976) transformar el antiguo Consejo de Economía Nacional creado en 1940 en un nuevo órgano o cámara cuasi-corporativa, integrado nada menos que por doscientos cincuenta miembros en representación de Organizaciones profesionales de trabajadores, empresarios, cooperativas, organizaciones de consumidores y cuarenta representantes del Gobierno. Este Proyecto de Ley fue objeto durante el primer trimestre de 1977 de un amplio debate, llegándose a aprobar el Dictamen por la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno (Boletín Cortes Españolas nº 1560, de 8 de marzo de 1977) hasta configurarse –invocando la inspiración de la Organización Internacional del Trabajo– como un organismo destinado a fomentar y servir «de cauce institucionalizado entre las fuerzas sociales y económicas en el representadas y entre estas y la Administración Pública»; atribuyéndole, entre otras, competencias de participación “en la elaboración y vigilancia de la planificación del desarrollo (art. 2) y elevando su composición de doscientos cincuenta a doscientos noventa miembros. El Proyecto de Ley finalmente no sería aprobado al no asumirse por el nombramiento de A. SUAREZ como presidente del Gobierno que iniciaría la transición democrática y el proceso constituyente en que los Partidos políticos asumirían en exclusiva la representación y el protagonismo constitucional. Este antecedente puede explicar en gran medida las reticencias

o recelos postconstitucionales respecto a la institucionalización de este tipo de organismos.

En este orden de consideraciones sería con ocasión del debate parlamentario celebrado en el Congreso de los Diputados en 1979 sobre el Programa a Medio Plazo para la Economía Española (PEG –en el que como hemos visto se renunciaba a la aplicación estricta del art 131.1 CE– se aprobaría un moción, a iniciativa del Grupo Socialista del siguiente tenor “para completar en su vertiente institucional un marco democrático de relaciones industriales, la Cámara insta al Gobierno a la urgente presentación de un Proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social, previsto en el art 131 de la Constitución, en el que representantes sindicales y empresariales debatan los problemas globales y sectoriales que incidan directamente en las relaciones industriales”. A partir de este momento se suceden distintas iniciativas parlamentarias en forma de Propositiones de Ley del Grupo Parlamentario Mixto sobre la regulación de dicho Consejo (en 1981 por el Diputado Sr. TAMAMES; en 1986 por los Diputados Sres. BANDRÉS Y AULESTIA y en 1987, bajo la denominación de Consejo de Planificación Económico y Social por la Agrupación Izquierda Unida – Esquerra Catalana). En el debate de esta última Proposición de Ley, celebrada en marzo de 1988, se anunciaría por el representante del Grupo Socialista la próxima remisión a las Cortes de una Ley reguladora del Consejo Económico y Social que debería parecerse “al de los países de la Comunidad Económica Europea y, por supuesto, más parecido al Comité Económico y Social de la propia Comunidad”, añadiendo que “si nos limitamos a la creación del Consejo al estricto modelo que se recoge en el nº 2 del art 131 nos vamos a quedar cortos... El Grupo Parlamentario Socialista considera que lo que se está demandando desde los agentes sociales que desean formalizar y aumentar su participación en la vida política, económica y social, tal como lo prevé el nº 2 del art 9 de nuestra Constitución es un Consejo Económico y Social, pero no necesariamente el del art 131.2 CE” (Diario Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno nº 93. III.1 año 1988, 15 marzo. pp. 5.840-5.842).

Finalmente a los trece años de la aprobación de la CE, por Ley 21/1991 de 17 de junio se creaba el Consejo Económico y Social como órgano consultivo y de participación de los agentes económico-sociales en relación exclusivamente con la “actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral”, pudiendo a tal efecto emitir informes y

dictámenes o elaborar estudios, a iniciativa propia, en esta materia, pero en ningún momento de su regulación se relaciona o aparece una mención con la planificación económica. El Consejo está integrado por 66 miembros, distribuidos de la siguiente forma: 20 de representaciones sindicales; 20 representantes de organizaciones empresariales y otros 20 en representación de distintos sectores económicos, más 6 expertos en materia económico-social nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El Consejo goza de autonomía administrativa y financiera.

2. Rescate del concepto de Planificación para la Ordenación del sistema de distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La planificación general de la actividad económica en el marco institucional del art 149.1.13 CE (destinado a enumerar las competencias exclusivas del Estado) cumple una doble función, en primer lugar, fijar las bases y coordinación respecto al resto de competencias sectoriales de carácter también económico que el mismo artículo atribuye al Estado y, en segundo lugar, desarrolla análoga función en relación con las competencias de carácter económicas que también son susceptibles de ser atribuidas a las Comunidades Autónomas en la lista del art 148 CE. En esta segunda vertiente el referido artículo 149.1.13 pasó a cumplir inmediatamente en los Estatutos de Autonomía la función de cláusula de modulación de las competencias económicas asumidas con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas –(función en cierto modo ya implícita en el art 148.13 CE en cuanto al fomento del desarrollo económico de la propia Comunidad Autónoma, subordinándolo a los objetivos marcados por la política económica nacional)–, máxime cuando fracasó la previsión contenida en los llamados Acuerdos Autonómicos de 1981 entre el Gobierno de la UCD y el PSOE de elaborar un Proyecto de Ley “para la Ordenación de la Economía que permita deslindar las competencias del Estado y de las CCAA en materias económicas y financieras, así como garantizar la unidad de mercado en todo el territorio nacional”. Pero, además, como ha destacado certeramente CARRASCO DURAN, M.⁸ la misma modulación competencial, al amparo

⁸ CARRASCO DURÁN, P.: “La interpretación de la competencia del Estado sobre las Bases y la Coordinación de la Planificación General de la Actividad Económica (art. 149.1.13 de la Constitución)”. *Revista de Derecho Político* nº 62, 2005, pp. 57-94.

del término “planificación general de la actividad económica” ha desnaturalizando, según el referido autor, el propio término de “planificación general”, y se ha proyectado sobre las propias competencias económicas sectoriales reconocidas al propio Estado en el resto del art 149.1, de tal suerte que se ha transformado en un título horizontal equivalente a una ordenación o dirección general de la Economía. El ingreso en la Comunidad Económica Europea vino también a reforzar la necesidad de la dirección unitaria de la política económica general, objetivo que ha ido consolidándose progresivamente a través de la legislación de Estabilidad presupuestaria y últimamente con la Ley 20/2013 de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado.

III. EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA: DE LA APELACIÓN INICIAL A LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y SU CONTROL PARLAMENTARIO PARA ASUMIR EL ACERVO COMUNITARIO A LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNION EUROPEA

En virtud de la Ley Orgánica 10/1985 de 2 de agosto se autorizó la Adhesión de España a las Comunidades Europeas en los términos del Tratado celebrado en Lisboa y Madrid el 12 de junio de 1985. En el Acta relativa a las condiciones de Adhesión de España y Portugal y a las adaptaciones de los Tratados se especifica en el art. 2 que “desde el momento de la adhesión de los Tratados originarios y los actos adoptados por las Instituciones de las Comunidades antes de la adhesión, obligaran a los nuevos Estados en las condiciones previstas en estos Tratados y la Presente Acta”. Con esta declaración se venía a sancionar la eficacia jurídica del Derecho Comunitario Europeo originario y derivado en el Ordenamiento jurídico español, al amparo del artículo 93 de la CE, no solo respecto al futuro sino también al llamado “Acquis” o acervo comunitario; es decir el conjunto de actos jurídicos comunitarios: Tratados, Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes emanados de la Comunidad europea desde su fundación en 1957. Dicho acervo alcanzaba en el momento de la Adhesión 3.630 Reglamentos y unas 960 Directivas.

Mientras la aplicación directa e inmediata de los Reglamentos comunitarios no ofrecía problema, las Directivas conforme a su naturaleza requerían un desarrollo y adaptación por parte de los Estados miembros, pues según el art 189 de los Tratados “la Directiva obligará al Estado miembro destinatario por lo que se refiere al resultado que debe conseguirse, respe-

tando sin embargo, la competencia de las autoridades nacionales en cuanto a la forma y los medios”. A mayor abundamiento en el Acta de Adhesión no se había especificado si este desarrollo del “Acquis” debía ser simultáneo o sucesivo en el tiempo. La solución finalmente adoptada por España, inspirándose en los antecedentes de otros países, fue apelar a la técnica de la Delegación Legislativa y afrontar una operación simultánea y global mediante la promulgación de y la Ley 47/1985 de 27 de diciembre de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. De esta suerte a los seis meses de la firma de la Adhesión se remitía a las Cortes por el Gobierno el Proyecto de Ley (con fecha 6 de noviembre de 1985) que fue tramitado por el procedimiento de urgencia y aprobado por el pleno de ambas Cámaras por el procedimiento de lectura única, sin que ello impidiera la introducción de importantes modificaciones en el texto primitivo del Proyecto de Ley. La estructura de la Ley de Delegación era muy simple: constaba de cinco artículos y dos Anexos, el primero contiene una lista de 36 Leyes susceptibles de modificación y un segundo Anexo en el que se enumeraban 71 Directivas. Tras un primer artículo de habilitación general al amparo del art 82 de la CE de delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley en el ámbito de sus competencias sobre materias reguladas en el Anexo a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario, el art. 2 declaraba que “tendrán la consideración de Bases, a cuyo objeto, alcance, principios y criterios deberá ceñirse el Gobierno en la elaboración de los correspondientes Decretos-Legislativos, las Directivas y demás normas de Derecho comunitario cuya aplicación exigía la promulgación de normas internas con rango de Ley”.

Con independencia de otros problemas relacionados con las competencias y el concepto de materias que en su momento aborde en un estudio doctrinal⁹, el tema de interés constitucional de esta cuestión radicaba en el alcance del control previsto en el art 82.6 CE “sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso formulas adicionales de control”. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 establece en su art. 153 que cuando las leyes de delegación establecieren que el control adicional de la legislación delegada

⁹ BASSOLS COMA, M.: “Delegación Legislativa y Derecho Comunitario: el Control de los Decretos Legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades europeas de las Cortes Generales”. *Noticias C.E.E.* junio 1989, pp. 11-35.

se realice por el Congreso de los Diputados, procederá de la siguiente forma: si dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, ningún Diputado o Grupo Parlamentario formulara objeciones se entenderá que el Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación parlamentaria; si dentro del referido plazo se formula reparo se remita a la Comisión de la Cámara que deberá emitir dictamen; que será debatido en el Pleno del Congreso y “los efectos jurídicos del control serán previstos en la ley de delegación”. Por su parte, como observara en su día GARRIDO FALLA¹⁰ mientras los textos del Anteproyecto de Constitución y de la Ponencia Constitucional preveían la intervención del Consejo de Estado por vía de informe antes de publicación de los Decretos Legislativos, sin embargo, el texto definitivo de la Constitución “desconstitucionalizó el informe del Consejo de Estado”; si bien, posteriormente, la Ley Orgánica del Consejo de Estado 2/1980 de 23 de abril en su art. 21.1 prescribía que el Consejo de Estado debía ser consultado en Pleno en los Decretos –Legislativos y la Comisión Permanente en “las disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales (art 22.2)”. De esta suerte quedaba planteado para los Decretos Legislativos un control “a priori” a cargo del Consejo de Estado y un control “a posteriori” parlamentario al amparo del art 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en desarrollo del art 82.6 CE).

Durante el debate de la Ley 47/1985 por diversos grupos parlamentarios se estimaría que el control parlamentario del art 153 del Reglamento de la Cámara era insuficiente a la vista de las experiencias de otros países que habían utilizado la vía de la Delegación legislativa. El Diputado Sr. HERRERO DE MIÑÓN (Diario Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados del 5 de diciembre de 1985 nº 258 págs. 11.657-11.658) manifestaba “que la experiencia en todos los países de la Comunidad demuestra que la cantidad y calidad, especialmente técnica de la normativa comunitaria hace que si no se introduce un criterio de especialización para el ejercicio del control político, este control político es imposible y, en consecuencia, se crea un abismo denominado ‘déficit democrático’ de la Comunidad, tanto a propio nivel comunitario como en los diferentes niveles nacionales. Es necesario para corregir este déficit comunitario, adecuados remedios, sin

¹⁰ GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985.

duda a nivel de la Comunidad... Pero también a nivel interno y eso exige un órgano específico de control político sobre las bases de las previsiones del art 82.6 de la CE en la que se autoriza la creación de instrumentos parlamentarios y específicos de control sobre la legislación delegada”, añadiendo a continuación: “Creemos que tal previsión es buen soporte para montar todo un sistema no definitivo tal vez, pero sí bastante como punto de arranque para garantizar el control democrático sobre la política, no solo normativa, sino general del Gobierno, cualquiera que sea su color, de cara a las Comunidades Europeas”. Fruto de este planteamiento sería la creación de la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las Comunidades Europeas (art 5 de la Ley 47/1985), integrada por 15 miembros (nueve del Congreso y seis del Senado, presidida por el Presidente del Congreso o persona en quien delegue), confiriéndole como misión principal “conocer tras su publicación a los efectos del art 82.6 de la CE de los Decretos Legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario”. La Comisión se constituyó el 12 de febrero de 1986 e inmediatamente inició sus actividades, pero la disolución de las Cámaras obligaría suspender sus actividades, reanudándose en la III Legislatura y volviéndose a constituir el 10 de septiembre de 1986. En el periodo comprendido entre febrero y junio de 1986 se habían promulgado catorce Decretos Legislativos, por lo que inmediatamente la nueva Comisión Mixta procedió al control de los mismos, emitiendo un interesante Dictamen en su sesión de 5 de mayo de 1987 (BOCG, Congreso de los Diputados III Legislatura Serie E nº 38 de 16 mayo 1987) en el que se formulaban interesantes cuestiones sobre el alcance y efectos de la Delegación legislativa y las consideraciones sobre cada uno de los Decretos-Legislativos, dando finalmente su conformidad a los mismos, a excepción del Real Decreto-Legislativo 1.300/1986 por el que se modifican determinados artículos del Texto Refundido de la Ley reguladora de la producción de Seguros Privados en el que se apreció extralimitación en el uso de la delegación legislativa por parte del Gobierno. El valor de esta declaración “ultra vires” del referido Real Decreto-Legislativo por parte de la Comisión Mixta suscitaría cuestiones doctrinales y una cierta fricción con el propio Consejo de Estado, especialmente cuando se procedió al desarrollo reglamentario del Texto Refundido de los Seguros Privados, cuestión puntual en la que en la actualidad es suficiente una remisión a mi artículo anteriormente referido.

Desde la perspectiva actual, lo mas relevante estriba que la constitución de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, con independencia del tema de sus funciones de control de la Delegación legislativa, sería el germen de las relaciones entre las Cortes Generales y las Instituciones Comunitarias, ya que la propia Ley 47/1985 atribuía a aquella funciones complementarias tales como: ser informada por el Gobierno de los Proyectos normativos de la Comunidad Europea que puedan afectar a materias sometidas a reserva de ley en nuestro ordenamiento; recibir información del Gobierno sobre la actividad normativa de la Comunidad y de las líneas inspiradoras de su políticas en el seno de la Comunidad Europea. Esta pretensión de corregir el llamado “déficit democrático” se complementaría posteriormente con la Ley 18/1988 de 1 de julio (fruto de una Proposición de Ley de diversos Grupos Parlamentarios) que, finalmente, se aprobaría como Ley 18/1988 de 1 de julio, por cuanto afectaba exclusivamente a las competencias de la Comisión Mixta, incrementando sus funciones, pero le seguía atribuyendo la competencia sobre el control parlamentario del art 82.6 CE «respecto a los Decretos legislativos en aplicación del Derecho derivado Comunitario». Con ello se asiste a una paradoja o mutación en el sentido estricto del art 82.6 CE, pues según este artículo constitucional la forma adicional de control de los Decretos legislativos debe ser atribuida por una Ley de Delegación en cada caso y no por una Ley ordinaria general y de vigencia indefinida. Análoga posición se sigue manteniendo en el art 3.a de la Ley 8/1994 de 19 de mayo por el cual se regula la Comisión Mixta, ahora denominada, para la Unión Europea que amplía sus competencias a cuestiones tan capitales para el control parlamentario de la política de la Unión Europea ante la progresiva pérdida de competencias legislativas de los parlamentos nacionales: dictamen motivado en la aplicación del principio subsidiaridad por los proyectos de actos legislativos; interposición de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción principio subsidiaridad, seguimiento de las iniciativas de la Unión Europea, oposición a la revisión simplificada de los Tratados de la Unión etc. (Vid. Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995 sobre desarrollo Ley 8/1994 que regula el funcionamiento de dicha Comisión).

IV. LA MUTACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA A TRAVÉS DEL PROCESO DE LAS PRIVATIZACIONES

El art 128.2 CE proclama que se “reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente, en caso de monopolio y así mismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general”. En definitiva, el art 128.2 CE se corresponde con el modelo de Economía mixta común a los distintos países occidentales, sin imposición de límites cuantitativos a su expansión con lo cual, además, se venía a legitimar el sector público existente en el momento de promulgación de la Constitución. Si bien se había iniciado el proceso de su saneamiento del “status quo” preconstitucional es revelador que los llamados Pactos de la Moncloa de 1977 se había previsto la aprobación en forma de Ley de un futuro “Estatuto de la Empresa Pública”, ley que sería insistentemente reclamado, sin éxito en los debates parlamentarios durante el primer periodo postconstitucional, llegándose incluso a aprobar una Proposición no de Ley en el Congreso de los Diputados (6 de enero de 1983).

Los hechos económicos y las decisiones políticas posteriores a la promulgación de la Constitución van a imprimir un giro radical en la presencia de la Empresa Pública en el panorama de la economía española. Tras el paréntesis 1977-1982 que por razones de crisis económica y de empleo que se acude de nuevo a la creación de nuevas empresas públicas (Fondo de Garantía de Depósitos o el Instituto Nacional de Hidrocarburos), se inició un proceso de racionalización a través de la política de Reversión y Reindustrialización (Real Decreto-Ley 8/1983) que afectaba tanto a la empresa privada como a la pública. A partir de 1983 se inicia una nueva etapa de saneamiento, reversión y privatizaciones parciales de empresas públicas que se incrementará a partir de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea que comportan la desaparición inmediata de los Monopolios Fiscales (Tabaco y Sector Petrolero). Paralelamente en 1985 se suprimen los dos grandes Holdings estatales (INI e Instituto Nacional de Hidrocarburos) creándose en su lugar la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales que gestionará las empresas públicas competitivas y la Agencia Industrial del Estado que aglutinará a las de más difícil

enajenación. El resultado de este proceso privatizador, según COMÍN, F.¹¹ supuso que el peso global de la empresa pública se redujo entre 1985 y 1993 del 11,2% al 7% en el conjunto de la economía. Y los ingresos obtenidos con las privatizaciones ascendieron a un billón de pesetas. El Programa de Convergencia Económica (1992-1996), aprobado en 1992, para la adaptación de nuestra economía a la creación del mercado Único y a la Unión Económica y Monetaria contiene el compromiso de no aumentar el tamaño del sector público empresarial y crear el marco adecuado para que las que las empresas públicas todavía existentes sean gestionadas de acuerdo con los principios de economía de mercado, congelando el volumen de recursos públicos hacia las empresas públicas. Este proceso se llevaría a cabo de una forma fragmentaria y sin ninguna norma con rango de Ley que regulara los procedimientos de enajenación, lo que dio lugar a algunos escándalos político-financieros, y que, en gran medida, determinaría la aprobación en 1995 de una Ley de Régimen jurídico de Enajenaciones de participaciones Publicas para determinadas empresas, estableciendo a la vez el requisito de una autorización previa de su enajenación por razones de interés público (la acción de oro o “Golden share” que años después el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Sentencia de 13 de mayo de 2003 declarada contraria al art 56 de los Tratados por obstaculizar la libre circulación de capitales y libertad de establecimiento).

En 1996, a raíz del cambio en la mayoría parlamentaria y de la formación del nuevo Gobierno, se aprobaría inmediatamente el 28 de junio de 1996 por el Consejo de Ministros el “Acuerdo por el que se establecen las bases del programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado” que imprimiría un nuevo Rumbo al proceso privatizador con vocación de globalidad, afectando potencialmente a todas las empresas del sector público. La progresiva liquidación del sector público empresarial, si bien se rechazó la aprobación de una Ley general de privatizaciones, se pretendía que no fuera una simple operación de venta de empresas públicas, sino que cumpliera objetivos de transformación económica, corrección de desequilibrios e incremento de la competitividad de la economía. Al punto que destacaba el compromiso de no destinar los ingresos de las privatizaciones a financiar gastos u obligaciones corrientes de las Adminis-

¹¹ COMÍN, F.: “Un siglo de evolución y cambios en la empresa publica española”. *Revista Asturiana de Economía* nº 16-17 1999-2000 pp. 163-190.

traciones Públicas. En el orden institucional se creó el 1 de junio de 1996 el Consejo Consultivo de Privatizaciones (órgano consultivo de evaluación racionalización y formulación iniciativas de privatizaciones); intervención del Tribunal de Cuentas (informes y resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en las Cortes Generales (BOCG. Sección Cortes Generales nº 216 de 13 de enero de 2006) y creación en Congreso de los Diputados en la Comisión de Economía de Subcomisiones de Privatizaciones (en los años 2000,2002 y 2003) de carácter fiscalizador. El balance de este proceso privatizador durante el periodo 1996-2002 fue altamente significativo ya que “los ingresos generados por las privatizaciones desde junio de 1996 suman más de 27.000 millones de euros; gracias a las 450 compañías privatizadas desde 1996 se ha conseguido reducir la participación del Estado en la capitalización bursátil que era del 9% a mediados de 1996 hasta menos del 0,5 % en la actualidad. La participación de la industria pública en el PIB ha pasado del 1,8 en 1996 al 0,1%” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones nº 663, del día 18 de diciembre de 2002 Economía y Hacienda. Sesión 70, pág. 21526). Esta política drástica de reducción del Sector público empresarial estatal, sin embargo, no se vió acompañado de su correspondencia en el marco de las Comunidades Autónomas y los entes locales. Solo a raíz de la modificación del art. 153 de la CE y su desarrollo en la Ley de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera de 2/2012 de 27 de abril y sus posteriores modificaciones, así como para el sector público local Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se ha logrado la racionalización y reducción de las empresas públicas autonómicas y locales.

V. LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA: SUS PRINCIPALES MANIFESTACIONES

A partir de los años 80 del siglo pasado, una serie de hechos económicos e ideológicos (progresiva globalización económica, aparición de nuevas tecnologías, crisis económica, neoliberalismo etc.) han dado lugar a nivel mundial a un eclipse, repliegue, despublificación o retirada del Estado de la economía o del mercado, dando lugar a la aparición de los nuevos fenómenos de desregulación, privatización, externalización, liberalización de servicios. En definitiva, se ha configurado un nuevo modelo de intervención del Estado en la economía, caracterizado como Estado Regulador (frente al anterior Estado-gestor) y que no solo se inspira, sino que también pretende

garantizar los principios de competencia y concurrencia en la actividad económica y en los servicios esenciales. Este nuevo modelo encontrara apoyo y fundamento en nuestra Constitución Económica, especialmente en el art 38 al reconocerse «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la producción, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, la planificación » El concepto de libertad de empresa es de difícil precisión, pero lo que sí es evidente es que sustituye y supera el concepto tradicional de libertad de industria y comercio al poder expandirse a todos los ámbitos a que alcanza la «economía de mercado». Si bien no es declarado un derecho fundamental, lo cierto es que art 53.1 CE impone que su regulación solo podrá tener lugar por una ley que además deberá «respetar su contenido esencial »; al tiempo que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su art 16 reconoce análogamente la libertad de empresa con lo cual se refuerza su garantía jurídica.

Es manifiesto que, en este proceso de liberalización económica, la normativa comunitaria ha contribuido a impulsar las reformas legislativas emprendidas en nuestro país. Por razones de espacio nos es imposible trazar un panorama general de este proceso, pero creemos que desde la óptica de la práctica parlamentaria podrían sintetizarse en los siguientes ámbitos más representativos:

1. La Liberalización de Servicios públicos y Sectores Económicos

El texto constitucional solo se refiere en un artículo el 158.1 al concepto de servicios públicos con ocasión de la regulación de la asignación en los Presupuestos generales del Estado a las Comunidades Autónomas en garantía de un mínimo en la prestación de “servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”, a modo de alusión a una red existente de servicios u organizaciones fundamentalmente de carácter prestacional. Por el contrario, en otros preceptos, se constitucionaliza un nuevo concepto mucho más ambiguo todavía de servicio esencial: art 28.2 en relación con el derecho de huelga (como servicios esenciales de la comunidad); art. 37 (también como servicios esenciales de la comunidad en conflictos colectivos) y, muy especialmente, en el art 128.2 (reserva al sector público de recursos o servicios esenciales). Es precisamente en este último art 128.2 y vinculado también al impreciso término de “reserva” cuando parece resurgir

el tradicional concepto de servicio público tal como se entendía en la teoría clásica y preconstitucional del Derecho Administrativo; es decir como título jurídico legitimador de la Administración pública de su gestión directa o indirecta y control paralelo de la actividad a desarrollar, pero sometido ahora a la exigencia de su aprobación por ley específica y existencia de monopolio.

Todos estos conceptos prestacionales se vieron alterados a raíz de la formación del Mercado Único europeo y al abrirse a las reglas de la competencia la realización de la mayoría de las actividades económicas reconociendo a la iniciativa privada la capacidad de la gestión de actividades prestacionales en régimen de concurrencia con el sector público. Ante esta nueva realidad y perspectiva lograr la armonización del sistema o sistemas y tradiciones jurídicas diferentes en especial respecto a los servicios públicos era especialmente difícil y fue necesario que la Comisión Europea en su Comunicación de 20 de septiembre de 2000 tuviera que reivindicar que las actividades de servicio público eran un “elemento clave del modelo europeo de sociedad y parte indispensable del propio modelo de la Unión Europea”. Para dar forma a esta nueva realidad sin embargo se alumbra- rían los nuevos conceptos comunitarios de “Servicios de Interés General”; servicios económicos de interés general que se desarrollan en régimen de mercado y concurrencia, aun cuando sometidos a obligaciones de servicio público y singularmente de servicio universal (especialmente en el marco de las telecomunicaciones). De esta suerte recupera presencia la idea de servicio público pero con una presencia puramente marginal, y subordinada, pues mientras en el régimen tradicional lo público predominaba sobre lo privado, ahora la situación es a la inversa. Al margen de esta modalidad siguen existiendo los Servicios de Interés general de carácter no económico o comercial (como la enseñanza, seguridad, protección social etc.).

Precisamente sobre la base de este nuevo régimen de los Servicios de Interés general se han podido llevar a efecto la Liberalización y desregulación económica de amplios sectores anteriormente calificados de servicios públicos a partir de los últimos años del siglo XX y durante las primeras décadas del actual dando lugar a una prolífica legislación en constante revisión sobre los servicios postales, audiovisuales, eléctrico, telecomunicaciones, ferroviario etc. a los cuales no podemos hacer referencia en la presente ocasión pero que han tenido la virtud de alterar el sistema tradicional de la intervención pública, dando paso a nuevo modelo de

Regulación de la Economía, según la acertada y gráfica expresión propiciada y tratada ampliamente en la monografía de S. MUÑOZ MACHADO y J. ESTEVE PARDO.¹²

2. Aparición de las llamadas Administraciones Independientes y Organismos Reguladores

El proceso de privatización de servicios públicos ha propiciado, en gran medida, el surgimiento de las llamadas Administraciones Públicas, Independientes, bien como fórmula organizativa de nuevo cuño o bien como Autoridades u Organismos reguladores exigidos por la Unión Europea¹³ especialmente en el sector energético (Comisión Nacional de Energía; Comisión Nacional del Sector Eléctrico, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, estas últimas refundidas en virtud de la Ley 3/2013 de 4 de junio en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Pero al propio tiempo pueden considerarse como tales el Banco de España, la Comisión Nacional del Sector Postal”. Agencia de Protección de Datos etc. Este tipo de Administraciones autodenominadas «independientes» n su momento plantear problemas de constitucionalidad a la vista de los artículos 97 y 103 CE en conexión con la cuestión tradicional de la distinción entre Gobierno y Administración y lógicamente su repercusión en el control parlamentario. Tras intentos de regulación general de esta modalidad de Administraciones, se ha llegado a su tipificación general en los arts. 109 y 110 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015 de 1 de octubre) como las “Autoridades administrativas independientes de ámbito estatal”. Lógicamente esta Ley regula los aspectos básicos jurídico-administrativos, sin embargo, no existe una disposición parlamentaria general que aborde la problemática de su control parlamentario, dándose la paradoja que sea cada Ley singular de creación la que disponga los medios de control parlamentario a que están sometidos estas Autoridades.

¹² MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J.: *Regulación Económica. Fundamentos e Instituciones de Regulación*. Ed. Iustel, Madrid, 2008.

¹³ SOLANES MULLER, J.: *Administraciones Independientes y Estado Regulador. El Impacto de la Unión europea en el Derecho Público español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2016.

3. *Los principios de Buena Regulación económica y de Supresión de Cargas Administrativas. Su incidencia en la Actividad Legislativa*

La CE, en diversos de sus artículos, hace apelación a distintos principios que necesariamente deberán tenerse en cuenta en el marco de la Constitución económica: seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art 9.3); un sistema tributario que “en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio” (art 31.1); “el gasto público en su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía; defensa de la productividad para la libertad de empresa” (art 38) y en directa aplicación a la Administración pública, “servir con objetividad y eficacia a los intereses generales” (art 103). Estos principios debían inspirar la producción legislativa y reglamentaria en el ámbito económico para hacer efectivo el proceso de liberalización, pero carecían de la necesaria concreción instrumental, si exceptuamos las memorias Económicas que debían acompañar a las distintas producciones normativas pero que acostumbraban a tener un carácter más retórico que evaluador propiamente dicho en cuanto afectaba las intervenciones administrativas en la actividad económica y en particular en la acción de las empresas. Una vez más la influencia de la Unión Europea ha patrocinado la incorporación a nuestro Ordenamiento jurídico de una serie de técnicas— conocidas como « Better Regulation »¹⁴ que vienen a fortalecer la aplicación directa y real de aquellos principios constitucionales anteriormente citados. En una primera etapa, con ocasión con la Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre Libre acceso a las Actividades y Servicios (creación del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios) y posteriormente de la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011 de 11 de marzo) que codificó los principios de buena regulación económica (art. 4 a 7) y abordaba la simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas (art. 4, apartados 8 y 9), inspirándose en el Programa de Acción de la Comisión Europea de Reducción de Cargas Administrativas sobre las empresas europeas que fijaba como objetivo en 2007 de reducir un 25% de estas cargas, tanto a nivel de regulación de la Comisión europea como para cada uno de los Estados miembros. Para apoyar este procedi-

¹⁴ BASSOLS COMA, M.: “La crisis económica y sus repercusiones en el Derecho público económico: el Principio de buena Regulación Económica; Supresión de Cargas Administrativas y Constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria”. *Noticias de la Unión Europea*, nº 325, febrero 2012, pp. 3-15; y AUBY, J-B y PERROUD, T [Coord.]: *La Evaluación de Impacto Regulatorio*. INAP, Madrid, 2013.

miento de eliminación de intervenciones y cargas administrativas para las empresas, el Gobierno celebró un Convenio con la CEOE y CEPYME para afrontar materialmente estas reducciones que sucesivamente han dado lugar a importantes eliminaciones de trabas burocráticas en el ámbito económico y en otros sectores de la vida social.

La Ley del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (Ley 38/2015 de 1 de octubre) en sus arts. 129, 130 y 132, ha tipificado unos principios de Buena Regulación en el orden normativo y especialmente para la normativa de carácter económico. A este respecto conviene destacar los siguientes aspectos: a) como principio general para garantizar la seguridad jurídica se destaca que toda iniciativa normativa (Ley o Reglamento) deberá ejercerse de forma coherente con el resto del Ordenamiento jurídico y en especial con el de la Unión Europea “para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y **las empresas**”. Este principio también vincula a las Autoridades Independientes cuando las leyes les habiliten para el desarrollo de normas reglamentarias; b) Particular importancia con vistas al ejercicio del asesoramiento jurídico parlamentario merece el apartado 6 del art 129 al proclamarse que « en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar **cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar en su aplicación, la gestión de los recursos públicos**”. Esta evaluación se extiende retroactivamente también a la legislación ya promulgada o en vigor para verificar su justificación y, en especial, “si estaba justificado correctamente el coste y las cargas impuestas en ellas”; c) Las Administraciones públicas, además de promover el principio de Buena Administración, deberán promover “**el análisis económico en la elaboración de las normas y en particular para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica**”. Resulta manifiesto que el cumplimiento de estos preceptos exigirá una transformación de la tramitación parlamentaria de los Proyectos y Propositiones de Ley en las Cámaras legislativas y la correspondiente adaptación del proceso de asesoramiento jurídico a las mismas.

VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ART. 135 CE

En la tradición constitucional española no figuraba la concreción de la moneda oficial – (la peseta creada el 19 de octubre de 1868 por el Gobierno Provisional que derrocó a Isabel II) – como materia constitucional. En la Constitución de 1876 únicamente se hacía referencia a la competencia sobre “acuñación de la moneda” y en la Constitución de 1931 se aludía al genérico término “sistema monetario”, denominación que también figura en la CE en su art. 149.1.11 como una competencia del Estado. Ello explica que para la sustitución de la peseta por el Euro no fuera necesario ninguna reforma constitucional; se consideró suficiente el respaldo del Consejo de la Unión Europea que adoptó el acuerdo de 2 de mayo de 1998 de considerar a España como uno de los países que reunía las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única el 1 de enero de 1999. A mayor abundamiento los Reglamentos Comunitarios nº 1, 103/97 de 17 de junio y 974/98 de 3 de mayo reguladores del euro eran directamente de aplicación a nuestro país. Sin embargo, a efectos instrumentales y de transición se dictaron la Ley Orgánica nº 10/1998 de 17 de diciembre y la Ley ordinaria 46/1998, de 17 de diciembre que regulaba el establecimiento del euro en España, entrando en circulación el 1 de enero de 2002.

Sin embargo, la introducción del euro suponía algo mucho más complejo que un simple cambio de moneda, pues implicaba formar parte de la eurozona con la consiguiente pérdida o limitación de la autonomía de la política monetaria y crediticia (Banco Central Europeo). A su vez los Tratados CE en su art. 126 (antiguo 104) imponían que “los Estados miembros evitaran déficit público excesivos” y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y sus Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997 implicaran un cambio radical en la articulación de nuestra política económica, pasando su protagonismo a la política presupuestaria y financiera a convertirse en el principal instrumento de maniobrabilidad de la política económica en el marco de los principios de las directrices comunitarias. Además, el art. 126 (antiguo 104) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su apartado 5 prevé que la Comisión que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo remitirá un dictamen a dicho Estado e informará al Consejo y tras una valoración podrá considerar la existencia de un déficit excesivo, dirigiéndose al Estado miembro que ponga fin a este déficit y en su caso adopte medidas necesarias para poner fin a esta situación.

Tanto el art 134 (Presupuestos Generales del Estado como el art. 135 (emisión de deuda pública o contraer crédito) contiene una regulación exclusiva desde la óptica parlamentaria de carácter procedimental para su aprobación. A pesar de estar incluidos en Título VII (Economía y Hacienda, los arts. 128 a 136) cargado de referencias a valores o principios sustantivos y finalistas sobre la política económica; sólo la remisión al art. 31.2 de la CE asignaba a los gastos públicos un objetivo de su asignación equitativa y que su programación y ejecución responderán a criterios de eficiencia y economía; o el 158 CE en cuanto a la asignación por los Presupuestos del Estado a las CCAA en “función de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y la garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicio”. Por su parte el art. 40 CE alude a una “política de estabilidad económica” a efectos de favorecer el progreso social y económico y distribución de la renta regional y personal más equitativa. Sin embargo, estos preceptos no ofrecían el suficiente soporte en una etapa de transformaciones y crisis económicas a nivel europeo para la contención del déficit presupuestario, de ahí la necesidad de introducir nuevos instrumentos para alcanzar los principios de estabilidad y equilibrio presupuestario (financiación de gastos con apelación exclusiva a los ingresos sin endeudamiento). Por todo ello fue necesario la promulgación de las primeras Leyes de Estabilidad Presupuestaria (Ley 18 /2001 de 12 de diciembre y la Ley Orgánica 5/2001 de 13 de diciembre), proyectando su aplicación a todas las Administraciones públicas y en particular a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Estas normas y sus reformas parciales dieron lugar a muchas controversias e impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. Transcurridos prácticamente diez años el Tribunal Constitucional en sentencia 134/2011 de 20 de julio (publicada en el BOE del 17 de agosto), de carácter muy complejo pero que sostenía que las leyes de estabilidad no vulneraban en última instancia la Constitución ni las competencias de las Comunidades Autónomas y ante la persistencia de la crisis económica se desencadenaría el proceso de reforma del art 135 de la CE.

En los medios de comunicación del día 23 de agosto de 2011 se anunciaba por el Presidente del Gobierno que se había alcanzado un pacto entre los partidos PSOE y PP para afrontar la reforma de la Constitución¹⁵.

¹⁵ Para un examen del proceso de elaboración parlamentaria de la Reforma Vid BASOLS COMA, M.: “La Reforma del art 135 CED...” *op. cit.*, pp. 24-39.

El reglamento del Congreso de los Diputados en su art 146 prevé que los Proyectos y Propositiones de Reforma constitucional de los art 166 y 167 de la CE se tramitaran conforme a la normativa de los Proyectos y Propositiones de Ley, si bien cuando adoptan la forma de Propositiones de Ley deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados. En esta ocasión la iniciativa formalmente adoptó la fórmula de Proposition de Ley de reforma del art 135 de la CE, suscrita por los Grupos parlamentarios Socialista y Popular (BOCG. Congreso de los Diputados N° 329-1 del día 26 de agosto de 2011). La Mesa del Congreso acordaría la declaración de urgencia de su tramitación a efectos de plazos y al mismo tiempo su tramitación directa y en lectura única (art. 150.1 del Reglamento). A partir de este momento, los trámites se sucedieron con gran rapidez. El 30 de agosto la proposición de Reforma fue tomada en consideración en el Pleno del Congreso; se procedió a la apertura de un plazo de enmiendas que finalizaría el día 1 de septiembre; se presentaron 24 escritos de enmiendas por Grupos Parlamentarios no proponentes, inadmitiéndose muchas de ellas por afectar a materias o contenidos distintos del objeto de la Proposition o bien exigían una tramitación de reforma constitucional al amparo del art. 168 CE. El día 2 de septiembre el Pleno del Congreso aprobaba la Proposition de Reforma del art. 153 CE por 316 votos a favor; 5 en contra y ninguna abstención. Todas las enmiendas admitidas a trámite fueron rechazadas y una eventual enmienda transaccional sobre incidencia de la reforma sobre las competencias financieras de las Comunidades Autónomas no pudo ser votada al oponerse uno de los Grupos de la Cámara. La tramitación en el Senado también fue rápida y el día 7 de septiembre de 2011 el Pleno del Senado votó favorablemente el texto por 233 votos a favor y 3 en contra (Diario Sesiones del Senado del día 7 de septiembre de 2011 pág. 38). Transcurridos los quince días siguientes sin que una décima parte de cualquiera de las Cámaras (Congreso y Senado) solicitara el sometimiento a referéndum conforme al art. 167.3 CE, se aprobara la Reforma constitucional del art. 135 en el Boletín Oficial del Estado n° 233 del día 27 de septiembre de 2011 con entrada en vigor el mismo día de su publicación».

De esta suerte en el espacio de un mes se culminaba la reforma integral de un artículo de la Constitución de consecuencias trascendentales para el modelo económico constitucional; la primera y única reforma había tenido lugar en 1992 a efectos de elecciones municipales mediante introducción en el art. 13 de un simple inciso. Con la reforma de 2011, calificada

en los medios de comunicación como “reforma exprés” se rompe con una tradición de auténtica ”aversión” a las reformas constitucionales según había destacado certeramente J. PÉREZ ROYO¹⁶ al estudiar nuestra historia constitucional y calificaba esta aversión como una “anomalía española” en contraste con otros países europeos. El art. 135 en su versión original constaba simplemente de dos apartados; en el primero relativo a la autorización por Ley para que el Gobierno emitiera Deuda pública o contrajese crédito y en el apartado segundo se refería a los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de Deuda pública del Estado. Este artículo que no había generado debates doctrinales por responder a principios tradicionales en la materia pasaba con la nueva redacción a convertirse en un elemento trascendental y básico de nuestra Constitución al otorgar rango constitucional a los siguientes principios:

- Como principio general el apartado 1º proclama la Estabilidad presupuestaria como principio cardinal: “todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de Estabilidad presupuestaria”.
- Como directriz fundamental de la política económica y financiera el apartado 2 introduce el concepto de “déficit estructural”. El nuevo texto constitucional no lo define y remite a una posterior Ley Orgánica que deberá aprobarse antes 30 de junio de 2012 para regular “la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural” (apartado 5).
- El apartado 3 del nuevo artículo regula el régimen de emisión de la Deuda pública o para contraer crédito, introduciendo variantes significativas en la antigua redacción del artículo 135 en su versión primitiva, pero de indudable interés. Por lo pronto, desde el aspecto subjetivo, se reconoce la legitimidad para emisión de deuda pública, no solo al Estado, sino también a las Comunidades Autónomas, tanto en un caso como en otro deberán ser autorizadas por Ley (bien sea estatal o autonómica).
- Desde una perspectiva garantista, se proclama que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta.
- Los límites a la emisión de deuda publica son radicales “el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas en

¹⁶ PÉREZ ROYO, J.: “Una anomalía española. La aversión a la Reforma Constitucional”. *Claves de Razón Práctica*, nº 138, 2003, pp. 59-67.

relación con el Producto Interior Bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. “Como cláusula excepcional el apartado 4 del artículo establece que los límites del déficit estructural y de volumen de la deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria que escape al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciado por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Por su parte las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los Estatutos y dentro de los límites del art 153 CE procederán a la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

Finalmente, se proclamaba que una Ley Orgánica desarrollará a los principios a que se refiere este artículo, así como la participación en los procedimientos respectivos de los órganos de coordinación institucional entre Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera, regulando la distribución de los límites de la desuda y del déficit, así como metodología y el procedimiento de cálculo del déficit estructural.

La introducción de la cláusula de estabilidad económica y financiera en nuestra Constitución económica en coordinación con los demás países de la zona euro que han introducido cláusulas análogas y con Gobernanza de la Unión Europea, en 2012 se aprobaría el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea –a modo de un sistema constitucional multinivel– estaba destinado a producir hondas repercusiones en el orden interno y en especial en la política económica y de forma muy directa en los llamados Principios rectores de la Política Económica y Social. El impacto inmediato de estas repercusiones se pudo constatar con la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril que no se limitaría al desarrollo institucional del principio constitucional de estabilidad presupuestaria sino que introdujo el principio de “sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las Administraciones públicas, con el objetivo, según la Exposición de Motivos“ de reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente, lo que contribuye a preparar el camino para los retos a los que nuestro sistema de bienestar se enfrenta a medio y largo plazo». Al propio tiempo se creaba una Autoridad Independiente para garantizar el

cumplimiento efectivo de estos principios por las Administraciones públicas. La capacidad real de penetración de estos principios se proyectaría inmediatamente a raíz de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) con los siguientes efectos: redención de las competencias de los Entes locales, evaluación del coste de los servicios públicos como parámetro de la racionalización, condicionamiento del ejercicio de actividades económicas y reducción de los servicios esenciales; sostenibilidad y eficiencia como criterios determinantes de las formas de gestión de los servicios públicos y redimensionamiento del sector público local con prohibición de constituir, participar o adquirir nuevos entes de cualquier tipología en el mundo local; revisión del régimen retributivo del personal de la Administración Local y de los miembros de las corporaciones locales. En definitiva, la reforma del art. 135 de la CE ha condicionado y transformado en gran medida el modelo económico de la Constitución y ha condicionado la política económica y social desde 2012 hasta la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA:

- AUBY, J-B y PERROUD, T. [Coord.]: *La Evaluación de Impacto Regulatorio*. INAP, Madrid, 2013.
- BASSOLS COMA, M.: *Constitución y Sistema Económico*. Ed. Tecnos, 2º ed., Madrid, 1988.
- BASSOLS COMA, M.: “La Constitución como marco de la Legislación Económica”. *Economía Industrial*, nº. 349-350, 2003, pp. 17-28.
- BASSOLS COMA, M.: “La Reforma del art. 135 CE y la Constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria: el Proceso parlamentario de elaboración de la Reforma Constitucional”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 155, 2012, pp. 21-41.
- BASSOLS COMA, M.: “La planificación económica”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *El modelo económico de la Constitución española*. I.E.E., Madrid, 1981, vol. II, pp. 237-462.
- BASSOLS COMA, M.: “Delegación Legislativa y Derecho Comunitario: el Control de los Decretos Legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades europeas de las Cortes Generales”. *Noticias C.E.E.*, junio 1989, pp. 11-35.
- BASSOLS COMA, M.: “La crisis económica y sus repercusiones en el Derecho público económico: el Principio de buena Regulación Económica; Supresión de Cargas Administrativas y Constitucionalización de la Estabilidad

- Presupuestaria”. *Noticias de la Unión Europea*, nº 325, febrero 2012, pp. 3-15.
- CARRASCO DURÁN, P.: “La interpretación de la competencia del Estado sobre las Bases y la Coordinación de la Planificación General de la Actividad Económica (art. 149.1.13 de la Constitución”. *Revista de Derecho Político* nº 62, 2005, pp. 57-94.
- CHARELLI, R.: *Gli organi della pianificazione economica*. Ed. Giuffrè, Milán, 1973.
- CIDONCHA, A.: *La Libertad de Empresa*. Ed. Civitas, Madrid, 2006.
- COMÍN, F.: “Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española”. *Revista Asturiana de Economía*, nº 16-17, 1999-2000, pp. 163-190.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T.: “La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo X, Cortes Generales-Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pp. 17-46.
- GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985.
- MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J.: *Regulación Económica. Fundamentos e Instituciones de Regulación*. Ed. Iustel, Madrid, 2008.
- PÉREZ ROYO, J.: “Una anomalía española. La aversión a la Reforma Constitucional”. *Claves de Razón Práctica*, nº 138, 2003, pp. 59-67.
- SOLANES MULLER, J.: *Administraciones Independientes y Estado Regulador. El Impacto de la Unión europea en el Derecho Público español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2016.

EL DERECHO DE ENMIENDA Y EL VETO DEL GOBIERNO EN EL NUEVO MARCO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Andrés JIMÉNEZ DÍAZ
Letrado de las Cortes Generales

SUMARIO

El nuevo marco normativo integrado por la reforma del artículo 135 CE y la aprobación de las reglas presupuestarias de la UE (Six Pack y Two Pack) ha determinado cambios significativos en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, ha incidido en el rol que juegan el Gobierno y el Parlamento en ese procedimiento. El Gobierno es el interlocutor único con las instituciones de la UE (Comisión Europea), en lo que se refiere a la negociación del balance presupuestario previsto para el siguiente ejercicio (lo que actualmente equivale a decir del déficit admisible), de modo que también es el primer responsable del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado español ante Bruselas. Por ello, el presente trabajo propone reconsiderar la línea jurisprudencial que en algunos pronunciamientos recientes del Tribunal Constitucional (STC 34/2018) ha afirmado que el derecho de veto que el artículo 134.6 CE reconoce al Gobierno sólo es aplicable cuando se trata de iniciativas parlamentarias (proposiciones o enmiendas) que afecten a Presupuestos ya aprobados. Por nuestra parte proponemos consolidar la práctica seguida hasta hoy en la Comisión de Presupuestos y reconocer claramente que el derecho de veto del Gobierno también es aplicable a las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de Presupuestos. Y ello por entender que es el único modo de asegurar la coherencia entre los documentos remitidos a la Comisión Europea (Plan de estabilidad y Plan presupuestario) y los aprobados por el Parlamento (objetivo de estabilidad y Presupuestos Generales del Estado).

Palabras clave: Presupuesto, enmienda, veto, reforma constitucional, procedimiento, objetivo de estabilidad, Gobierno, Parlamento, UE, Tribunal Constitucional

ABSTRACT

The new regulatory framework integrated by the reform of Article 135 EC and the approval of the EU budgetary rules (Six Pack and Two Pack) has led to significant changes in the approval procedure of the General State Budget. It has also influenced the role played by the Government and Parliament in this procedure. The Government is the only interlocutor with the EU institutions (European Commission), in terms of negotiating the budgetary balance for the following fiscal year (which is currently equivalent to the admissible deficit), so that it is also the first responsible for the fulfillment of the commitments assumed by the Spanish State before Brussels. For this reason, this paper proposes reconsidering the jurisprudential line that in some recent pronouncements of the Constitutional Court (STC 34/2018) has affirmed that the right of veto that Article 134.6 EC recognizes the Government only applies when it comes to parliamentary initiatives (propositions or amendments) that affect Budgets already approved. For our part, we propose to consolidate the practice followed to date in the Committee on Budgets and to clearly recognize that the Government's right of veto is also applicable to the amendments submitted to the draft Budget Law. And this to understand that it is the only way to ensure consistency between the documents sent to the European Commission (Stability Plan and Budget Plan) and those approved by Parliament (stability objective and General State Budgets).

Keywords: Budget, amendment, veto, constitutional reform, procedure, objective of stability, Government, Parliament, EU, Constitutional Court.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. EL DERECHO DE ENMIENDA DEL PROYECTO DE LEY DE PGE Y EL VETO DEL GOBIERNO. 1. *La polémica doctrinal.* 2. *La práctica parlamentaria.* 3. *La jurisprudencia constitucional sobre el veto del Gobierno* III. EL NUEVO MARCO DE APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. 1. *La reforma constitucional.* 2. *Las normas de la UE con incidencia directa en la aprobación de los PGE.* IV. LOS EFECTOS DEL NUEVO MARCO SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA APROBACIÓN DE LOS PGE Y EL DERECHO DE VETO DEL GOBIERNO. 1. *Efectos sobre los fundamentos del procedimiento presupuestario.* 2. *El rol del Gobierno en el nuevo marco de aprobación de los Presupuestos.* 3. *El derecho del Gobierno a oponerse a la tramitación de las enmiendas formuladas al proyecto de Ley de PGE.* A) *Argumentos funcionales.* B) *Argumentos constitucionales*

I. INTRODUCCIÓN

El transcurso de 40 años desde que se promulgó la Constitución Española (CE) y la consiguiente aprobación de otros tantos Presupuestos Generales del Estado (PGE) ha generado un buen número de prácticas parlamentarias y ha supuesto la plasmación en la realidad de las previsiones contenidas en el artículo 134 CE, precisando el sentido que el Parlamento ha otorgado al contenido de la Carta Magna en este punto.

Asimismo, en 2011 se aprobó la reforma del artículo 135 CE que introduce en el Texto Constitucional la prohibición de incurrir en déficit estructural y de acumular deuda pública por encima de los valores de referencia establecidos por la Unión Europea (UE), salvo las excepciones contempladas en el propio artículo 135, lo que sin duda ha modificado el marco en el que en lo sucesivo habrá de situarse el debate presupuestario.

Además de todo ello, también debemos citar una importantísima novedad que se ha producido al margen de cualquier modificación constitucional y de la propia práctica parlamentaria. Se trata de la aprobación de un bloque normativo por parte de la Unión Europea (UE) que incide directamente y de manera muy intensa sobre la aprobación de los PGE y que es una expresión más de la cesión de soberanía que el desarrollo de la UE ha exigido a los Estados miembros. La trascendencia que tiene la aprobación de dichas normas quizá no ha sido suficientemente ponderada pero constituye, sin duda, una modificación de gran alcance en cuanto afecta a la definición del papel que juegan el Parlamento y el Gobierno en la aprobación de los PGE.

En este caso nos hallamos ante una alteración de roles que ha tenido lugar sin que se haya tocado ni una sola coma del Texto Constitucional. Sin embargo, la incidencia de las citadas normas europeas sobre los contenidos del artículo 134 CE es, como se verá, decisiva. En particular, dichas normas afectan al problema que aquí planteamos, el del derecho de enmienda y el correspondiente derecho de veto del Gobierno, de un modo que obliga a tomar en cuenta las citadas normas antes de decidir sobre el alcance de los mencionados derechos.

En esa perspectiva, se sitúa el presente trabajo, que tiene por objeto analizar el problema del veto gubernamental a las iniciativas parlamentarias

que pueden implicar más gastos o menores ingresos dentro del debate de aprobación de los PGE; esto es, el análisis del artículo 134.6 CE atendiendo al marco de referencia que las reformas citadas imponen.

II. EL DERECHO DE ENMIENDA DEL PROYECTO DE LEY DE PGE Y EL VETO DEL GOBIERNO

En lo que sigue analizaremos este asunto desde una triple perspectiva. En primer lugar examinaremos esa cuestión en los pronunciamientos de la doctrina que se ha ocupado de la misma. En segundo término repasaremos la práctica parlamentaria seguida al respecto durante el periodo que estamos considerando. Finalmente, abordaremos la reciente jurisprudencia sobre el ejercicio del derecho de veto por parte del Gobierno, aunque la misma no haya resuelto, propiamente hablando, el problema que aquí se plantea.

1. La polémica doctrinal

El ámbito en el que se debe mover el veto gubernamental que deriva de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE es un viejo tema que ha suscitado diversas aportaciones doctrinales desde el momento mismo en que se aprobó la Constitución. Desde luego, no es propósito de este trabajo reeditar la vieja polémica doctrinal que se viene dando desde que entró en vigor la Constitución, en la que las posiciones se hallan divididas y que ni siquiera las últimas sentencias del Tribunal Constitucional han cerrado del todo. Nuestro propósito es, como ya hemos advertido, situar esa polémica en la perspectiva que ofrecen las modificaciones habidas, sobre todo las derivadas de las normas europeas que hemos mencionado, con lo que ello supone en la redefinición de los roles que el Gobierno y el Parlamento desempeñan en la elaboración y aprobación de los PGE.

La polémica doctrinal es demasiado conocida para quienes se interesan por el Derecho presupuestario como para reproducirla aquí con todo detalle. Baste recordar que el objeto de la misma es el que ha quedado mencionado: es decir, si la conformidad del Gobierno que exige el artículo 134.6 CE para tramitar proposiciones y enmiendas que supongan incremento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, afecta también a las enmiendas que se presentan en el curso del debate presupuestario o sólo se refiere a las iniciativas (proposiciones y enmiendas) que se formulan una vez

aprobados los Presupuestos y que se presentan en relación con otros textos normativos distintos del proyecto de Ley de PGE, ya sea enmendándolos o proponiendo la aprobación de nuevos textos legales.

Como hemos dicho, la polémica se inició con la aprobación misma de la Constitución y en dicha polémica han terciado numerosos autores, de modo que resultaría muy prolijo relacionar aquí todas las posiciones doctrinales. Es por ello que optaremos por remitirnos a diversas obras en las que se recogen los términos de la polémica y los nombres de los autores que han intervenido en la misma a lo largo de estos años.

En los *Comentarios a la Constitución* dirigidos por Garrido Falla, en el análisis del artículo 134.6 CE, Cazorla Prieto daba cuenta de lo que fue el estado inicial de esa polémica, en la que intervinieron como actores principales Pérez Jiménez y Recoder de Casso. El primero a favor de extender la necesidad de conformidad del Gobierno también a las enmiendas presentadas con ocasión del debate del proyecto de Ley de PGE. El segundo en contra de esa extensión, proponiendo una interpretación que redujese la aplicación del artículo 134.6 CE a las iniciativas que se ejerciesen al margen del debate presupuestario y que afectasen a Presupuestos ya aprobados¹.

La polémica continuó viva y, unos años más tarde, Menéndez Moreno² volvió a ocuparse de la misma en una apretada síntesis de las posiciones doctrinales que incluía las aportaciones realizadas desde la cátedra por autores como González García, Escribano López y Rodríguez Bereijo, además del propio Menéndez Moreno. Con matices entre esas posiciones, todos los autores citados, a excepción de Rodríguez Bereijo, se mostraban contrarios a la extensión del artículo 134.6 al debate de los PGE, por más que no pudieran dejar de reconocer que la realidad parlamentaria se orientaba precisamente a favor de la aplicación de las limitaciones contempladas en ese artículo al derecho de enmienda, también en el caso del debate de los PGE. Rodríguez

¹ Véase CAZORLA PRIETO, L.M.: Análisis del artículo 134.6 CE. En: GARRIDO FALLA, F. [dir.] *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed. Madrid, 1985, pp. 2018 y ss. . En ese comentario, el propio Cazorla Prieto se muestra moderadamente contrario a aplicar la limitación que supone el artículo 134.6 CE al derecho de enmienda que se ejerza en relación con el proyecto de Ley de PGE, en cuanto “*redunda en una autolimitación de las Cámaras en materia presupuestaria*”.

² MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 1988.

Bereijo, a su vez, se mostraba partidario de que lo previsto en el artículo 134.6 CE se aplicase incluso en el caso de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de PGE.

En este rápido repaso de las posiciones doctrinales, todavía habría que citar, al menos, a Martínez Lago y a Montejo Velilla. Ambos coinciden en mostrarse contrarios a la extensión al debate presupuestario de las limitaciones al derecho de enmienda que surgen del artículo 134.6 CE. Martínez Lago ha sido particularmente beligerante en este aspecto y una gran parte de sus trabajos ha incidido en la oposición a la extensión del artículo 134.6 CE al debate presupuestario³.

En lo que se refiere a Montejo Velilla, su posición doctrinal se ve atemperada por el conocimiento directo que el mismo tiene de la práctica parlamentaria, dada su condición de Letrado de las Cortes Generales y de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados durante varios años, como hemos de ver más adelante⁴.

2. La práctica parlamentaria

El Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y la práctica parlamentaria seguida en esa Cámara, se ha orientado claramente a favor de requerir la conformidad del Gobierno a la tramitación de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de PGE que pudieran implicar más gasto o menores ingresos. Como es sabido, el Reglamento ha hecho un doble desarrollo del contenido del artículo 134.6 CE. Así, por un lado, los artículos 111 y 126 de dicho Reglamento establecen la necesidad de contar con el parecer favorable del Gobierno a la tramitación de enmiendas a cualquier proyecto de ley que puedan suponer más gasto o menores ingresos (artículo 111 RCD). En tanto que el artículo 126 del mismo Reglamento establece una previsión similar cuando se trate de la presentación de proposiciones de ley, en cuyo caso también se exigirá la conformidad del Gobierno para tramitar la toma en consideración de las mismas.

³ Puede verse una relación de la bibliografía de MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Las relaciones del Gobierno y el Parlamento en la aprobación de "Presupuestos estables"*. E-Print Complutense, 2010, en el que aquél vuelve a reiterar su posición al respecto.

⁴ MONTEJO VELILLA, S.: *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*. Ed. Edersa, Madrid, 1998.

Como hemos apuntado, los artículos 111 y 126 RCD se refieren a cualesquiera enmiendas y proposiciones de Ley. Por lo que se refiere a la tramitación del proyecto de Ley de PGE, éste cuenta con sus propias y específicas normas en los artículos 133 a 135 de dicho Reglamento. El artículo 133 RCD no traslada exactamente el contenido del artículo 134.6 CE. El mencionado precepto reglamentario separa las enmiendas que impliquen incremento de gastos de las que supongan menores ingresos. Para las primeras no exige la conformidad del Gobierno, sino que impone la técnica de las enmiendas constructivas o compensatorias, esto es, la necesidad de que el enmendante que propone incrementar un determinado crédito presupuestario o crear uno nuevo no previsto en el proyecto de Ley de PGE (alta), identifique el crédito que ha de minorarse para compensar el incremento de gasto (baja) dentro de la misma Sección. Ello equivale a decir dentro del presupuesto del mismo Departamento ministerial, aunque no siempre las Secciones coinciden con un Departamento ministerial o se refieren al mismo. De ese modo, alta y baja se compensan y el importe total de los créditos de la Sección de que se trate no sufre modificación alguna.

La rigidez de la fórmula reglamentaria, que obliga no sólo a compensar el incremento del gasto que se propone, sino a hacerlo con créditos propios de la misma Sección en la que se propone el incremento, determinó la necesidad de buscar soluciones que flexibilizasen esa obligación para los Diputados y los Grupos Parlamentarios, de forma que éstos no vinieran constreñidos a solicitar un nuevo gasto a costa de suprimir otros que, a veces, podrían afectar a miembros del propio Grupo Parlamentario, interesados en el mantenimiento del crédito que habría que suprimir o minorar para compensar el alta. A tal efecto, la Mesa de la Comisión de Presupuestos ha venido admitiendo que la baja podría identificarse también dentro de una Sección distinta de la del alta, siempre que dicha baja se diese con cargo a la Sección 31, cualquiera que fuese la Sección en la que se diese al alta.

La proliferación de enmiendas con cargo a la Sección 31 (gastos de diversos ministerios) ha hecho que ésta deba soportar, potencialmente, bajas por importe muy superior al de la dotación del Programa 929M, (imprevistos y funciones no clasificadas) contra el que se compensaban la mayoría de las altas. En esa tesitura, tras los problemas surgidos durante la tramitación de los PGE para 2017, en la que el Gobierno se opuso a la admisión a trámite de un gran número de enmiendas en cuanto que la suma de las bajas que

proponían excedía de la dotación de aquel Programa, el Gobierno ha optado por remitir al Congreso los Diputados el proyecto Ley de PGE para 2018 sin la Sección 31, esto es, sin la previsión de gastos de diversos ministerios⁵.

Aunque de un modo discutible por el exceso de bajas que debía soportar, la apelación a la Sección 31 ha resuelto hasta ahora el problema de la admisibilidad de las enmiendas que propongan mayor gasto dentro de las Secciones. Sin embargo, las posibilidades de solicitar incrementos de gasto no se limitan a las enmiendas formuladas en relación con las Secciones. También cuando se enmienda el articulado del proyecto de Ley de PGE es posible generar incrementos de gasto. De hecho, es habitual que los Grupos Parlamentarios de la oposición propongan porcentajes de incremento salarial para los funcionarios superior al que se contiene en el articulado del proyecto de Ley de PGE. Otro tanto sucede con los incrementos de las pensiones. Además, es muy frecuente que en las enmiendas al articulado se proponga la creación de diversos fondos para atender determinadas necesidades, con una dotación económica precisa.

Todas esas enmiendas son susceptibles de implicar incremento de gasto y, de hecho, lo implicarían si fuesen aprobadas; no obstante lo cual, no se compensan de ningún modo por el hecho de tratarse de enmiendas al articulado. Por lo demás, el incremento que se produciría mediante la aprobación de las enmiendas al articulado, tampoco se traduce en una enmienda de baja en las Secciones, puesto que los autores de las enmiendas al articulado no se sienten obligados a compensar el incremento del gasto propuesto, ya que el Reglamento no lo exige o, al menos, no lo prevé.

En este punto debe tenerse en cuenta que el RCD parte de ciertos supuestos que es preciso explicitar para comprender esa omisión. El Reglamento parte de la idea de que en el curso del debate de totalidad *quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos* (artículo 134.1 RCD). En consecuencia, la cuantía total de cada una de las Secciones

⁵ La Sección 31 (Gastos de diversos Ministerios) y el programa 929M (Imprevistos y funciones no clasificadas) soportaban la mayor parte de las bajas que no se querían compensar en la misma Sección del alta. La Sección 31, sin embargo, no figuraba en el Proyecto de Ley de PGE para 2018, de forma que ese modo de compensar el alta no ha resultado posible para ese ejercicio. A pesar de ello, el número de enmiendas presentadas no ha descendido y los enmendantes han situado las bajas dentro de la misma Sección del alta en cada caso.

no puede alterarse, puesto que ello supondría la modificación de las cifras totales de gasto. A partir de ahí se puede cambiar el importe de los créditos dentro de cada Sección, compensando altas y bajas, siempre que el montante total de la Sección no se vea alterado. Por otro lado, el Reglamento parece dar por sentado que sólo las enmiendas presentadas a las Secciones tienen incidencia en el gasto, de modo que no contempla la necesidad de compensación cuando las enmiendas se refieren al articulado.

Por supuesto, puede pensarse que, simplemente, el Reglamento reconoce sin límites el derecho de enmienda cuando se trata del articulado. Sin embargo, ello no es congruente con el resto de los preceptos reglamentarios que son especialmente puntillosos en su afán de impedir el incremento del gasto. Más aún, en el plano de los ingresos, el artículo 133.4 RCD prevé expresamente que las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, lo que alude claramente a las enmiendas al articulado que son aquellas en las que más fácilmente puede proponerse la disminución de tipos de gravamen o de cotizaciones. Siendo ello así, no es coherente pensar que a los autores del Reglamento les resultaba indiferente que las enmiendas al articulado supusieran mayores gastos.

En todo caso, la presentación de enmiendas al articulado del proyecto de Ley de PGE planteó a la Mesa de la Comisión de Presupuestos la siguiente cuestión: qué hacer con tales enmiendas cuando las mismas implicaban mayor gasto. La solución a ese dilema vino dada con la calificación de dichas enmiendas como enmiendas que suponían incremento de gasto y su remisión al Gobierno para que éste manifestase su conformidad o no con la admisión a trámite de las mismas. Se trataba de exigir también la conformidad del Gobierno para tramitar las enmiendas presentadas en el curso del debate presupuestario a las que, por tratarse de enmiendas al articulado, no les sería de aplicación la regla de la compensación que impone el artículo 133 RCD, a pesar de suponer mayor gasto.

A este respecto debe tenerse en cuenta que en la medida en que la enmienda constructiva o compensatoria no solucionaba el problema de las enmiendas presentadas al articulado que implicaban incremento de gasto, la Mesa de la Comisión de Presupuestos debía adoptar una de estas dos decisiones: la primera pasaba por considerarlas inadmisibles a trámite,

toda vez que implicaban incremento de gasto sin compensación alguna. La segunda consistía en resolver como finalmente se ha hecho, esto es, admitiéndolas provisionalmente a trámite y remitiéndolas al Gobierno, en una solución que se inspira en lo dispuesto en los artículos 111 y 126 RCD y que supone la aplicación de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE también a las enmiendas formuladas en el curso del procedimiento presupuestario⁶.

3. La jurisprudencia constitucional sobre el veto del Gobierno

En el examen de la jurisprudencia constitucional tomaremos como punto de partida las sentencias del Tribunal Constitucional 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 26 de abril, ambas relativas al veto del Gobierno sobre iniciativas que podrían suponer incremento de gastos. Antes de analizar la jurisprudencia constitucional, hemos de recordar cuáles han sido los hechos que han dado lugar al pronunciamiento del Tribunal en la STC 34/2018, sobre la que centraremos el análisis. En síntesis, se trataba de un conflicto que oponía al Gobierno y a la Mesa del Congreso de los Diputados acerca del derecho de veto del Gobierno en relación con una iniciativa que, en opinión del Ejecutivo, afectaría a los Presupuestos en vigor en cuanto que la misma podía suponer menores ingresos en relación con las previsiones contenidas en la Ley 48/2015, 29 de octubre, de PGE para el año 2016, a lo que era contrario el parecer de la Mesa.

Así pues, lo que ahí se planteaba era un conflicto sobre los límites de la potestad del Gobierno de oponerse a la tramitación de una iniciativa parlamentaria que pueda suponer mayores gastos o menores ingresos y de la potestad de la Mesa de la Cámara de rechazar el veto del Gobierno. Ese mismo problema es el que, con algunas variantes y con distintos sujetos afectados, se plantea en las SSTC que el Tribunal invoca en la STC 34/2018. La STC 223/2006, de 6 de julio, enfrentaba al Consejo de Gobierno de Extremadura

⁶ Montejo Velilla reconoce que ésa era una solución razonable al dilema planteado por las enmiendas al articulado que implicasen incremento de gastos, sin perjuicio de su posición contraria a extender el artículo 134.6 CE al debate presupuestario. El citado autor señala en este punto lo siguiente: “La solución razonable, desde luego no perfecta, que se sigue es aplicar a este tipo de enmiendas la fórmula del artículo 134.6 de la Constitución, es decir, la consulta al Gobierno, como si se tratara de un proyecto de Ley distinto al de Presupuestos, dado que los mecanismos previstos para la tramitación de los Presupuestos son en este caso inaplicables.” *El presupuesto por programas...* páginas 271 y 272.

y a la Asamblea de esa misma Comunidad Autónoma por la misma cuestión. La STC 242/2006, de 24 de julio, también se pronuncia sobre la competencia del Gobierno Vasco para oponerse a la tramitación de una proposición de Ley que en opinión de aquél implicaba una disminución de ingresos, cuyo criterio había sido ratificado por la Mesa del Parlamento Vasco, lo que motivó el recurso de amparo de los proponentes⁷. Al mismo tiempo, la STC 44/2018, de 26 de abril, dictada sólo unos días después de la STC 34/2018, prácticamente reitera de manera literal los argumentos de esta última. En consecuencia, podemos referirnos a la STC 34/2018 desde la premisa de que las cuestiones que el Tribunal Constitucional resuelve en las demás sentencias son una variante de la que se plantea en la mencionada STC 34/2018.

Conviene recordar en este punto que la STC 34/2018, como las restantes que se citan, no se refiere a enmiendas o iniciativas que hayan tenido lugar en el curso del procedimiento presupuestario, sino que la proposición de Ley que motivó el conflicto se presentó al margen por completo de ese procedimiento. No obstante, toda vez que el Tribunal Constitucional ha resuelto en esas sentencias desde lo dispuesto en el artículo 134.6 CE para decidir sobre el conflicto promovido por el Gobierno, las mismas resultan del máximo interés para arrojar luz sobre el problema que aquí nos ocupa.

La STC 34/2018, así como las demás que hemos citado, han dado la razón a los diferentes Gobiernos implicados, aunque subrayando ciertas limitaciones, de las cuales nos interesa particularmente la siguiente. El Tribunal Constitucional ha señalado en las SSTC 34/2018 y 44/2018 que la oposición del Gobierno a la tramitación de iniciativas que impliquen mayores gastos o menores ingresos sólo puede ejercitarse en relación con los presupuestos vigentes en el momento en que se formula la iniciativa en cuestión.

El Tribunal ha afirmado que dicho veto no puede ejercerse *“por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 de la*

⁷ Puede verse un análisis de las SSTC 223/2006 y 242/2006 en SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Vetos del gobierno a proposiciones de Ley parlamentarias”. *Notario del Siglo XXI*, nº 70. 2016, pp. 20-25, artículo en el que el autor hace además un repaso de las soluciones del derecho comparado y propone fórmulas de conciliación para superar el conflicto que frecuentemente enfrenta al Gobierno con la Mesa de cada Cámara cuando el primero decide ejercer su derecho de veto.

Constitución” (fundamento jurídico séptimo, b) de la STC 34/2018). Se trata de un pronunciamiento *obiter dicta* que no forma parte de la *ratio decidendi* del fallo, lo que se explica si tenemos en cuenta que la Sentencia no se pronuncia sobre ninguna enmienda que se hubiera presentado en el curso del procedimiento presupuestario, sino sobre una proposición de ley al margen del mismo, de modo que la iniciativa afectaba potencialmente a un Presupuesto ya aprobado. Además, como quiera que se trataba de un conflicto de competencias, los argumentos centrales del Tribunal se orientan en torno a la intensidad que debe tener la motivación que ha de acompañar al veto gubernamental, así como a valorar la capacidad de la Mesa de rechazar el veto. El propio Gobierno, al plantear el conflicto, invocaba en su favor el artículo 126 RCD (sobre la tramitación de las proposiciones de ley en general) y no el artículo 133 del mismo Reglamento que se refiere específicamente al procedimiento presupuestario.

De cualquier modo, no podemos desconocer cuáles son los puntos de vista del Tribunal Constitucional sobre la materia ni cuál sería el sentido de un eventual fallo en un proceso en el que se plantease abiertamente la procedencia del veto del Gobierno en relación con las enmiendas presentadas a los proyectos de Ley de PGE. En ese supuesto, al Tribunal le bastaría con recoger los planteamientos que figuran ya en las SS 34/2018 y 44/2018 en apoyo de su argumento central. Por lo mismo, resulta aún más oportuno reflexionar sobre las circunstancias sobrevenidas que habrían de tomarse en consideración antes de llegar a un pronunciamiento frontal y definitivo sobre este asunto.

III. EL NUEVO MARCO DE APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

1. *La reforma constitucional*

Como hemos apuntado, existen dos circunstancias sobrevenidas que condicionan absolutamente el proceso de aprobación de los PGE. En primer lugar, la reforma constitucional aprobada en 2011 supone ya un importante límite a las posibilidades que el Parlamento tiene en cuanto se refiere a la enmienda y aprobación de los PGE, en la medida en que una ley que desconozca los porcentajes máximos de déficit y/o deuda a los que remite el artículo 135 CE sería una ley inconstitucional⁸.

⁸ Sobre la reforma del artículo 135 CE puede verse JIMÉNEZ DÍAZ, A.: *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Documentos n° 3, 2012, p. 38.

Esa reforma aún no ha operado todos los efectos que virtualmente contiene. En la fecha en que se produjo, resultaba del todo imposible contener el déficit dentro de los límites que establece la UE al que remite el artículo 135 CE (3 por 100 sobre el PIB). Por ello, la disposición adicional única de la Reforma constitucional declaraba que *“los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020”*. Con todo, los PGE que se elaboren en 2019 para 2020 o en 2020 para 2021, según la interpretación que prevalezca de esa disposición, habrán de observar ya el límite de déficit expresado que es sobre lo que la elaboración de los Presupuestos puede decidir, puesto que el volumen de deuda acumulada no parece reconducible al 60 por 100 sobre el PIB exigido por la UE, de momento⁹.

Con las imprecisiones señaladas, parece evidente que, a partir de 2020, el Gobierno quedará constreñido por esas limitaciones a la hora de elaborar los PGE y las Cámaras también en el momento de enmendarlos y aprobarlos, bajo pena de inconstitucionalidad en caso de que uno u otro desconozcan esos límites. Ello incide decisivamente sobre el derecho de enmienda y las posibilidades parlamentarias de elevar el gasto público, de modo que no se podría seguir sosteniendo el discurso de las posiciones contrarias al veto del Gobierno, que se sustenta sobre la soberanía parlamentaria plena para decidir acerca del nivel de gasto y el rechazo de limitaciones al ejercicio del derecho de enmienda del Parlamento, toda vez que la propia Constitución pone límites a dicha soberanía.

La reforma constitucional limitará a partir de 2020 del derecho de enmienda en los términos expresados, puesto que la Constitución impone la estabilidad presupuestaria como un bien superior al derecho de enmienda del Parlamento¹⁰. De suerte que cuando en adelante se haga la lectura del

⁹ La reforma del artículo 135 CE es notablemente imprecisa en cuanto se refiere a la entrada en vigor del número 2 de dicho artículo, relativo a la limitación del déficit estructural. Esa imprecisión puede llevar a disputas acerca de la fecha que ha de tomarse como inicio de vigencia de ese número 2. En el supuesto normal, esto es, si el Presupuesto para 2020 se aprueba en 2019, parece lógico pensar que en ese caso ya sería exigible el cumplimiento de dicho límite, puesto que aunque el Presupuesto se habría aprobado antes de la entrada en vigor, de la modificación constitucional se refiere a un ejercicio en el que ya tiene vigencia el límite de déficit.

¹⁰ El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, se ha referido a la estabilidad presupuestaria como un principio de rango constitucional y un mandato dirigido a todas las Administraciones públicas, tras la aprobación de la reforma constitucional.

artículo 134.1 CE, que atribuye a las Cortes Generales la enmienda y aprobación de los PGE, habrá de interpretarse que esa competencia ha de ejercerse dentro de los límites que establece el artículo 135 de la propia Constitución.

El hecho de que la reforma constitucional no haya entrado en vigor todavía plenamente, no ha supuesto que el Gobierno y las Cámaras hayan dispuesto de libertad absoluta para decidir sobre los niveles de déficit en los años transcurridos desde 2011 hasta aquí. Como es bien conocido, hace tiempo que el Gobierno español viene empeñado en reducir el déficit presupuestario, lo que era una condición impuesta por la UE para salir del procedimiento abierto al Reino de España por déficit excesivo. Y ello es consecuencia, a su vez, del conjunto de medidas adoptadas por la UE a raíz de la última crisis económica y financiera que también han primado la estabilidad presupuestaria como un bien que, en este caso, se impone sobre la soberanía de los Estados miembros en la elaboración y aprobación de sus Presupuestos.

Es por ello que, en este momento, la vinculación más acuciante del Estado español en lo que toca a los PGE es la que genera su pertenencia a la UE y la promulgación del bloque de medidas adoptadas en materia presupuestaria, lo que nos obliga a prestar la debida atención a esas medidas y a la vinculación que generan.

2. Las normas de la UE con incidencia directa en la aprobación de los PGE

Entre 2011 y 2013, las instituciones de la UE aprobaron diversas normas que tenían por objeto disciplinar el gasto público de los Estados miembros. En particular se aprobaron dos paquetes normativos conocidos como *Six Pack* y *Two Pack* en los que se contienen las normas esenciales a los efectos que aquí interesan. Habida cuenta de que nuestro interés se centra en el ámbito presupuestario, nos referiremos sólo a las normas relativas al mismo.

Entre las normas integrantes del llamado *Six Pack* destaca *el Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.*

El citado Reglamento establece un procedimiento de coordinación y supervisión de la política económica y de las decisiones presupuestarias de los Estados miembros. Así, en el primer semestre del año (*Semestre europeo*), aquéllos deben presentar sus correspondientes Programas de estabilidad, que serán examinados por la Comisión Europea, la cual puede formular al Consejo recomendaciones y orientaciones que éste dirigirá a los Estados miembros, en su caso. De ser así, los Estados miembros deben tener en cuenta dichas recomendaciones en la formulación de sus Presupuestos. En caso contrario, el artículo 2.bis del Reglamento prevé la formulación de nuevas recomendaciones que propondrán la adopción de medidas específicas, la realización de una advertencia por parte de la Comisión y, en último caso, la imposición de las sanciones y medidas coercitivas previstas en el propio Reglamento 1175/2011, así como en el *Reglamento 1176/2011, de 16 de noviembre, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro*.

Dentro del bloque normativo denominado *Two Pack*, presenta un especial interés el *Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro*. El artículo 1° del Reglamento define su objeto y ámbito y señala que con su aprobación se pretende complementar el llamado *Semestre europeo* a fin de “*garantizar que los presupuestos nacionales son coherentes con las orientaciones para las políticas económicas formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Semestre europeo*”.

El Reglamento 473/2013 supone una especie de *norma de cierre* en lo que se refiere a la supervisión del ciclo presupuestario por parte de la Comisión Europea, que no sólo le asegura el control y supervisión de los Programas de estabilidad, sino que le permite también constatar que el Presupuesto que se someta a la aprobación de los Parlamentos nacionales, se ajusta al Programa de estabilidad previamente autorizado. Así, el Reglamento 473/2013 establece en sus artículos 6 y 7 un *calendario de otoño* con los siguientes hitos:

- El Reglamento obliga a los Estados miembros a presentar “*anualmente a la Comisión y al Eurogrupo, a más tardar el 15 de octubre, un proyecto de Plan Presupuestario para el año siguiente. El proyecto de Plan*

Presupuestario será coherente con las recomendaciones formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”.

- La Comisión Europea deberá aprobar “*lo antes posible y a más tardar el 30 de noviembre, un dictamen sobre el proyecto de Plan Presupuestario.*”
- La labor de la Comisión no se reduce a tomar conocimiento de la documentación aportada ni a emitir un dictamen de carácter formal, de modo que cuando “*la Comisión constate un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (...) solicitará la presentación de un proyecto de Plan Presupuestario revisado a la mayor brevedad*”.

En el supuesto extremo, ello podría significar en clave interna la retirada del proyecto de Ley presentado al Parlamento (en los términos previstos en el artículo 128 RCD) o la modificación del mismo mediante la presentación de enmiendas en el sentido exigido por la Comisión Europea, que siempre contendrá requerimientos de menor gasto público, puesto que lo que justifica esos procedimientos y la injerencia en la soberanía de los Estados miembros que los mismos significan, es la consagración de la idea de estabilidad presupuestaria como principio supremo al que debe responder el proceso de aprobación presupuestaria en los Estados miembros¹¹.

En el caso de España, el itinerario seguido para la aprobación de los PGE está diseñado para que la Ley que finalmente se apruebe responda a los parámetros comprometidos por el Gobierno ante Bruselas. Así es, en efecto, si consideramos que el proyecto remitido al Congreso de los Diputados parte de un límite de gasto no financiero que se aprueba conjuntamente con el objetivo de estabilidad y el déficit o superávit en que se incurrirá en el próximo ejercicio. Por lo demás, la aprobación del objetivo de estabilidad coincide normalmente con el *Semestre europeo* (primer semestre del año). Así, cuando el Gobierno propone al Parlamento la aprobación del objetivo de estabilidad, el mismo ya habrá sido negociado en Bruselas, de modo que el Gobierno cierra así el frente exterior y el interno en el calendario que tiene por delante para aprobar los PGE.

¹¹ La STC 215/2014, de 18 de diciembre, se ha referido a las normas englobadas en los bloques normativos mencionados (*Six Pack* y *Two Pack*), destacando lo que las mismas implican en cuanto a cesión de soberanía y su prevalencia sobre el derecho nacional en virtud del principio de primacía del derecho comunitario.

El siguiente paso decisivo en la tramitación del proyecto de Ley de PGE viene dado con el debate de totalidad. Si el Gobierno lo supera, no sólo será posible continuar el procedimiento, sino que habrán quedado fijadas las cuantías de los estados de gastos (artículo 134.1 RCD), lo que unido a lo previsto en el artículo 133 del mismo Reglamento, supone que los Diputados y los Grupos Parlamentarios no pueden alterar las cuantías globales de las Secciones. Ello permite también el mantenimiento de la cifra global de gasto y, del mismo modo, del objetivo de estabilidad comprometido ante las instituciones de la UE.

Salvo lo que hemos dicho sobre las enmiendas al articulado que impliquen mayor gasto, la única posibilidad de alterar el objetivo de estabilidad sería la de proponer menores tipos de gravamen o proponer otras enmiendas que disminuyan los ingresos de tal modo que desequilibren el objetivo de estabilidad por el lado de los ingresos. Pero, además de que ese tipo de propuestas no son las que habitualmente se contienen en las enmiendas presentadas, el Gobierno tiene a su disposición el instrumento que pone en sus manos el artículo 133.4 RCD y que le permite oponerse a la tramitación de las enmiendas que impliquen menores ingresos.

Las enmiendas al articulado que supongan mayor gasto son, pues, el punto débil de toda esa construcción. Y directamente relacionado con ello se encuentra el reconocimiento o no del derecho del Gobierno a oponerse a la tramitación de dichas enmiendas. Como hemos anticipado, en nuestra opinión, cualquier decisión sobre ese asunto no debería adoptarse sin tomar en cuenta todo lo que se ha dicho, así como la incidencia que ello tiene sobre los fundamentos que tradicionalmente han regido el procedimiento de aprobación de los PGE y el papel que el Parlamento y el Gobierno han desempeñado en ese procedimiento.

IV. LOS EFECTOS DEL NUEVO MARCO SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA APROBACIÓN DE LOS PGE Y EL DERECHO DE VETO DEL GOBIERNO

1. Efectos sobre los fundamentos del procedimiento presupuestario

La situación que se dibuja tras la aprobación de la reforma del artículo 135 CE y de las normas europeas a las que hemos hecho referencia, ha de tenerse en cuenta, inexcusablemente, a la hora de decidir sobre la cuestión ya aludida, esto es, si el Gobierno debe tener capacidad de oponerse

a las enmiendas que supongan incremento de gastos o disminución de ingresos, dentro del propio debate de aprobación de los PGE. Cualquier pronunciamiento definitivo del Tribunal Constitucional sobre la aplicabilidad o inaplicabilidad del artículo 134.6 CE dentro de ese debate, no podría dejar de considerar la citada reforma constitucional ni perder de vista la perspectiva europea y los compromisos asumidos por el Estado español.

Si bien se mira, la reforma constitucional y las normas europeas son diferentes caras de la misma moneda. Tanto por su origen como por su contenido, la reforma constitucional no hace más que apuntalar en el Derecho interno y al máximo nivel, las decisiones que en esas mismas fechas estaban adoptando las instituciones europeas. Por su origen, esa reforma se halla vinculada a la profunda crisis económica y financiera que atravesaba España y al intento de dotar de credibilidad a nuestro compromiso de reducir el déficit público frente al exterior, especialmente ante las instituciones europeas. Por contenido, el artículo 135 CE fija los límites de déficit y deuda que han de respetar las Leyes de PGE *per relationem*, remitiendo a los que en cada momento haya fijado la UE. En todo caso, ambas circunstancias juntas suponen una profunda alteración que debería llevarnos a plantear la vigencia de algunos de los principios y fundamentos tradicionales sobre los que se asienta la aprobación del Presupuesto.

Mantener la cuestión que nos ocupa en los estrechos términos de soberanía nacional y equilibrio de poderes entre poder legislativo y ejecutivo, constituye una aproximación incompleta al problema que ignora lo que han sido los hechos más sobresalientes de todos cuantos han sucedido en estos 40 años, en lo que toca al proceso de elaboración y aprobación de los PGE. Sin contar con la reforma constitucional, los compromisos que el Gobierno, en nombre del Estado español, debe asumir frente a Bruselas y las limitaciones que de ahí derivan para el Parlamento, se aproximan a lo que sería una mutación constitucional¹², toda vez que el Parlamento español

¹² Laband caracterizaba la mutación constitucional como una contradicción entre situación constitucional y norma constitucional, lo que de algún modo alude a la contradicción entre el hecho y el derecho y obliga a interpretar y aplicar este último en coherencia con la realidad. Jellinek, por su parte, pone el acento en la falta de modificación formal del texto constitucional que pasa a tener otro significado conservando su literalidad. Véase sobre todo ello Konrad HESSE, K.: *Límites de la mutación constitucional*. En: Escritos de Derecho constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

no puede ya aprobar cualquier Presupuesto sin oponerse a las instituciones europeas e infringir los Tratados que el propio Parlamento ha ratificado, así como las normas derivadas de los mismos.

La aprobación del Presupuesto, como cualquier otra expresión de la potestad del Estado, se ha llevado a cabo históricamente como una actividad soberana, no sometida ni condicionada por ninguna instancia exterior. Así, cada Estado decidía su nivel de gasto y de presión fiscal, atendiendo a sus propias condiciones de riqueza y al grado de intervención del sector público que cada sociedad consideraba necesaria, sin dar cuentas de ello ante ningún otro poder.

En el plano interior, el derecho presupuestario está íntimamente relacionado con el origen de los Parlamentos y el principio de representación que exige la aprobación parlamentaria de los impuestos y gastos que el Gobierno les propone. El principio de legalidad presupuestaria sitúa al Gobierno en la posición de quien solicita y al Parlamento en la del concedente de ingresos y gastos, de modo que sin la aprobación del Presupuesto no era posible recaudar ni gastar hasta que se produce la *bifurcación del principio de legalidad financiera* (Otto Mayer) y la legalidad tributaria se desvincula de las leyes de Presupuestos. En todo caso, como afirma Sáinz de Bujanda, “*el predominio de la representación popular (Cortes, Parlamento...) como depositaria de la soberanía y la desconfianza frente al poder ejecutivo constituyen el trasfondo político sobre el que se asienta la institución presupuestaria.*”¹³

Esos han sido hasta ahora los pilares sobre los que se ha sostenido la aprobación de los Presupuestos. Sin embargo, es preciso admitir que el primero de ellos (la aprobación del Presupuesto como expresión de soberanía) ha sido fuertemente socavado por las instituciones europeas, que se han atribuido un derecho de supervisión y autorización que impide seguir hablando del Presupuesto como una manifestación plenamente soberana. Téngase en cuenta que la Comisión Europea puede llegar hasta la *devolución* del Plan presupuestario presentado ante la misma por el Gobierno, obligando a éste y al Parlamento a modificar los Presupuestos e incluso a renunciar a la aprobación de los que se estuviesen tramitando en el Congreso de

¹³ SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Notas de Derecho Financiero. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, 1975, Tomo I, vol. III, p. 557.

los Diputados en el momento en que la Comisión emitiese su dictamen desfavorable, en los términos del artículo 128 RCD.

En lo que afecta al plano interno, sorprende que todavía se siga apelando al fundamento original de la aprobación del Presupuesto, de fuerte sabor medieval, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional reiteradamente y ha vuelto a hacerlo en la STC 34/2018. En la misma cita numerosas sentencias en las que el Tribunal ha recordado que la aprobación del Presupuesto era el medio que el Parlamento tenía históricamente para asegurarse el control de la actividad financiera del Gobierno. Desde luego, cualquier aproximación al asunto desde la idea de un Parlamento guardián del patrimonio de los ciudadanos y un Gobierno que solicita crecientes aportaciones por parte de dichos ciudadanos, como la que está en la base de ese fundamento, supone sencillamente ignorar la realidad de las cosas y la profunda transformación que el papel constitucional del ejecutivo y el legislativo ha experimentado en los decenios que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Con toda seguridad, no es ésa la aproximación del Tribunal Constitucional al problema, puesto que el mismo nos ha recordado en la STC 134/2018 el papel preponderante del Gobierno y de todos los Gobiernos de nuestro entorno en cuanto se refiere al Presupuesto, lo que le atribuye la iniciativa legislativa en exclusiva cuando se trata de aprobar la Ley de PGE. Desde luego, la preponderancia del Ejecutivo no puede desconocer absolutamente el papel del Parlamento, de modo que el artículo 134 CE contiene una distribución de poderes que atribuye al Gobierno la elaboración de los Presupuestos y a las Cortes su enmienda y aprobación, lo que el Tribunal denomina *sistema de contrapoderes*.

Ese sistema se ha visto alterado por la aprobación de las normas europeas que hemos examinado, al menos en un doble sentido: por un lado, la interlocución gubernamental con las instituciones europeas refuerza la posición del Ejecutivo; por otro, el procedimiento de aprobación de los PGE se ha vuelto mucho más complejo, con las consecuencias que inmediatamente hemos de ver.

2. *El rol del Gobierno en el nuevo marco de aprobación de los Presupuestos*

Del examen de las normas de la UE relacionadas, hemos de extraer una consecuencia por encima de cualquier otra. El hecho de que las instituciones de la UE hayan decidido ejercer el control sobre los Estados miembros en lo que afecta al déficit y la deuda pública en la forma en que lo han hecho, sitúa a los poderes internos de esos Estados en una posición condicionada en la determinación de los niveles de gasto público. El sujeto vinculado por las reglas y decisiones de la UE es el Estado español. Sin embargo, debe reconocerse que el Gobierno es el que de modo directo e inmediato se compromete frente a la Comisión Europea, tanto en lo que afecta a las cifras que presenta en el llamado *Semestre europeo* como, más tarde, con la presentación del Plan presupuestario. Por lo mismo, es el Gobierno el que ha de obtener del Parlamento la aprobación de un objetivo de estabilidad presupuestaria que cuadre con las cifras del *Semestre europeo* y un Presupuesto que igualmente se corresponda con el Plan presupuestario presentado ante la Comisión Europea.

En esa tesitura, apenas podría discutirse que el Gobierno ha reforzado el importante papel que ya le correspondía desarrollar en la elaboración y aprobación de los PGE. En particular, el Gobierno asume ahora, necesariamente, la función de mantener la ortodoxia presupuestaria impuesta por Bruselas, si no desea ver cómo tienen lugar las negativas consecuencias que para el Estado español supondría el incumplimiento de los límites impuestos por la UE en materia de déficit y deuda pública.

En la medida en que nuestra adhesión a los Tratados europeos implica a la totalidad del Estado, cabe pensar que todos los poderes públicos se sentirán igualmente concernidos por la observancia de los límites de déficit y deuda impuestos por la UE. En particular, cabría pensar que el Parlamento también habría de sentirse corresponsable en el mantenimiento de niveles de gastos e ingresos que hagan posible el respeto de dichos límites. Más aún, a partir de 2020 el Parlamento debe contar con la posibilidad de que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la Ley de PGE si ésta incumple el límite de déficit que en ese momento corresponda.

Pero cualquier observador de la vida política y parlamentaria sabe que eso no es así. El afán legítimo de los partidos políticos por realizar nuevas ofertas a los electores, hace que el coste de las demandas que plantean pueda superar los límites mencionados. Esas demandas se traducen en diversas iniciativas parlamentarias que pueden ejercerse en el marco del debate presupuestario, proponiendo enmiendas que supongan incremento de gastos o disminución de ingresos en el Presupuesto que se debate. Pero también pueden darse al margen de ese debate, con ocasión de la presentación de proposiciones de ley o enmiendas a proyectos distintos al de PGE que tengan la misma consecuencia, esto es, el incremento de los gastos o la disminución de los ingresos, aunque operando sobre un Presupuesto ya aprobado.

Con toda seguridad, esa disfunción tiene mucho que ver con el hecho de que las autoridades de la UE mantengan como únicos interlocutores a los Gobiernos nacionales, con absoluto olvido de los Parlamentos. La postergación de éstos hace que las decisiones que condicionan la aprobación del Presupuesto se adopten sin que el Parlamento participe en la adopción de las mismas e incluso sin que conozca los términos de las conversaciones entre las autoridades comunitarias y su propio Gobierno, hasta que éste le propone la aprobación de un objetivo de estabilidad que responda a lo acordado en Europa. Naturalmente, ello determina que el compromiso de los Parlamentos con los límites de déficit acordados sea más débil que el del Gobierno que los ha negociado. Pero el hecho es que ello es así y no deja ser un episodio más en la afirmación del Gobierno como sujeto principal de la vida política.

A nuestros efectos, la cuestión que inmediatamente surge es si puede el Gobierno oponerse a la tramitación de las iniciativas que, por suponer incremento de gasto o disminución de ingresos, pueden desbordar el objetivo de estabilidad y poner en riesgo los compromisos del Estado español con la UE en todos los casos, tanto cuando esas iniciativas tienen lugar en el curso de la aprobación de los PGE como en el caso de que las iniciativas afecten a un presupuesto ya aprobado.

3. El derecho del Gobierno a oponerse a la tramitación de las enmiendas formuladas al proyecto de Ley de PGE

A) Argumentos funcionales

El problema que se enuncia no es otro que el del alcance del artículo 134.6 CE en cuanto dispone que *“toda proposición o enmienda que suponga*

aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno". Pero no es sólo del alcance de ese precepto constitucional de lo que aquí se trata. También se halla en juego el fundamento del artículo 133.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados en cuanto que exige la conformidad del Gobierno para la tramitación de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de PGE que supongan minoración de ingresos.

En la situación que han creado las normas europeas y a fin de evitar los indeseables efectos que tendría su incumplimiento, un mínimo realismo constitucional nos debería llevar a la inevitable conclusión de que corresponde al Gobierno, antes que a ningún otro órgano constitucional, velar por el cumplimiento de las normas europeas y de los límites que las mismas imponen, tanto en términos de déficit como de deuda, y ello es así por varias razones. En primer lugar, porque el Gobierno es el que de manera directa e inmediata ha comprometido la voluntad del Estado español de proceder a la elaboración y aprobación de un Presupuesto determinado. En segundo término, porque no debemos ignorar las constantes presiones que se manifiestan en el Parlamento a favor del incremento de gasto, que es uno de los medios que los Grupos Parlamentarios tienen de fidelizar a los electores o allegar nuevos electores a la base de votantes con la que cuentan.

En principio, lo deseable sería que el Parlamento se corresponsabilizase con el Gobierno para asegurar el cumplimiento de los compromisos del Estado español. Sin embargo, en ello jugará un papel decisivo la situación de mayoría-minoría parlamentaria, de modo que una configuración u otra de las Cámaras será fundamental para hacer posible o no esa corresponsabilidad. En los supuestos en que el Gobierno cuente con una mayoría sólida, especialmente en el Congreso los Diputados, esto le permitirá asegurarse de que esa mayoría se adherirá a la posición del Gobierno y facilitará el cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda comprometidos ante Bruselas. En el caso de que los demás Grupos de la Cámara pretendan elevar el gasto o disminuir los ingresos, poniendo en riesgo el cumplimiento de esos objetivos, una mayoría estable puede derrotar esas enmiendas. Sin embargo, con mayorías de apoyo al Gobierno inestables, las cosas serán muy distintas y los Grupos de la oposición no se sentirán tan vinculados a los compromisos adquiridos por el Gobierno ante Bruselas, de modo que la idea de corresponsabilidad se desdibuja y se antoja menos factible.

En esta última situación, el Gobierno se sentirá también más inclinado a hacer uso de la prerrogativa que le permite oponerse a la tramitación de las enmiendas que impliquen más gastos o menores ingresos. De hecho, esto es lo que ha ocurrido en los últimos años, en los que el Gobierno se ha opuesto, dentro y fuera del debate presupuestario, a ese tipo de iniciativas sin que lo hubiera hecho antes, cuando las mayorías de apoyo al Gobierno eran más amplias. Como hemos visto, la práctica parlamentaria se ha decantado por admitir la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE también a las enmiendas presentadas en el curso del debate sobre el proyecto de Ley de PGE que tiene lugar anualmente. Sin embargo, las últimas SSTC no permiten augurar la continuidad de esa práctica, salvo que el Tribunal revise sus criterios.

Ciertamente, la construcción resultante del examen de las normas europeas presenta una debilidad destacable. En efecto, dichas normas parten siempre de la consideración de que la voluntad del Gobierno expresa la voluntad del Estado y de que ésta es única y uniforme. Las normas europeas no toman en cuenta las dificultades y complejidad que tiene la formación de esa voluntad en el plano interior, dejando, lógicamente, que sean los Estados miembros los que manejen esa cuestión.

Ello obliga a los Gobiernos a mantener las más elementales reglas de cautela y a no presentar ante Bruselas planes de estabilidad o presupuestarios que no hayan sido previamente consensuados en el ámbito interno, de modo que el Gobierno pueda asegurarse una mayoría que ratifique esas propuestas en el Parlamento con ocasión de la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria y de los propios PGE. Así, la expresión de voluntad que el Gobierno manifieste ante Bruselas no corresponderá a la voluntad unánime de los representantes del pueblo español pero sí, al menos, a la de la mayoría de los mismos.

Desde luego, la naturaleza del juego político puede llevar a los Grupos Parlamentarios a entender que la modificación de las cifras globales del Presupuesto, incluyendo incremento de gastos y/o disminución de ingresos, constituye una excelente ocasión para derrotar al Gobierno y ponerlo en evidencia, no sólo internamente, sino también en el plano europeo. Sin embargo, no debería olvidarse que las cifras que el Gobierno presenta en el llamado *Semestre europeo* y, posteriormente, con ocasión de la aprobación del Plan presupuestario, se enmarcan dentro del más amplio compromiso

que el Estado español ha asumido con la firma de los Tratados que, en última instancia, son los que nos vinculan y obligan a observar los límites de déficit y deuda pública impuestos por la Unión Europea.

Por supuesto que, dentro de esos límites, puede discutirse la suma de gasto público o la distribución del mismo, como puede debatirse sobre los niveles de presión fiscal que deban soportar los ciudadanos y la necesidad de incrementarlos o disminuirlos. Pero esos debates deberían tener siempre como telón de fondo los compromisos generales asumidos por España ante la UE.

Eso significa que las propuestas e iniciativas del Parlamento en este punto tienen un estrecho margen en el que moverse. Significa también que dichas iniciativas habrían de ser conscientes de que superar esos márgenes, sobre todo en lo que se refiere al déficit público, supone incumplir los compromisos europeos con la consecuencia que ello implicaría para nuestro País en su conjunto y no sólo para el Gobierno.

Pues bien, el acercamiento a la vieja cuestión del derecho de veto del Gobierno no debería prescindir del análisis de la situación originada por el conjunto de normas europeas a las que hemos hecho repetida referencia. Dichas normas obligan, necesariamente, a repensar el problema y a plantearlo en términos distintos a los que han sustentado las posiciones a favor o en contra de aplicar el artículo 134.6 CE en el debate presupuestario. Sin duda, las posiciones doctrinales contrarias a ello tienen como objetivo reforzar la soberanía del Parlamento y no reconocer límites a las potestades del mismo en el proceso de enmienda y aprobación de los PGE. No obstante, el fundamento de esa posición ha cambiado de manera radical. Ya hemos visto que la aprobación del proyecto de la Ley de PGE no admite una desviación notable sobre el Plan presupuestario presentado por el Gobierno ante la Comisión Europea, ya que ello sería motivo de un importante conflicto con las instituciones europeas, en el que el Gobierno podría no tener más salida que presentar su dimisión, con el consiguiente incremento de inestabilidad. Aun así, la derrota parlamentaria del Gobierno no nos eximiría de cumplir los compromisos ante la UE como Estado.

Ello debe conducir a la conclusión de que el artículo 134.6 CE habría de interpretarse en clave europea. De acuerdo con ello, ni el Gobierno puede elaborar los presupuestos con la libertad con que podía hacerlo antes de

haberse promulgado las citadas normas europeas, ni las Cortes Generales pueden enmendarlos y aprobarlos sin tener en cuenta que la soberanía de la que en otro tiempo disponían se halla limitada por tales normas. La libertad de ambos, Gobierno y Parlamento, quedará aún más limitada a partir de 2020, una vez que haya entrado en vigor completamente la reforma del artículo 135 CE. Así pues, en la defensa de la aplicabilidad del artículo 134.6 CE al debate presupuestario, no sólo pueden invocarse ya los argumentos habituales sobre la existencia de reglas similares en el derecho constitucional comparado o los antecedentes legislativos que determinaron la incorporación de esa norma a nuestra Constitución. Cuanto hemos dicho en torno al panorama que ha creado el derecho europeo en materia de presupuestos, debe ser tomado en cuenta prioritariamente, si aceptamos que nos hallamos ante una realidad que modifica *de facto* las previsiones constitucionales.

En suma, en un marco en el que el Estado español debe observar las reglas europeas y asumir los compromisos que las mismas imponen y en el que el Gobierno es el primer sujeto llamado a asegurar el cumplimiento de esos compromisos, carecería de sentido desarmar al Ejecutivo y desposeerlo de instrumentos como el derecho de veto a las enmiendas al proyecto de Ley de PGE que impliquen más gasto (no susceptibles de compensación) o menores ingresos que la práctica parlamentaria le ha reconocido hasta el momento. Esos instrumentos, que la existencia de mayorías claras y la ausencia de compromisos europeos ha hecho innecesario utilizar hasta hace unos años, se tornan ahora inapreciables, en un escenario que es la antítesis de los anteriores, con mayorías débiles y compromisos con la UE fuertes.

B) Argumentos constitucionales

Además de los argumentos funcionales, debería tomarse en cuenta un razonamiento adicional que nace de la propia jurisprudencia constitucional. En varias de las sentencias arriba mencionadas se contiene un importante argumento para justificar el derecho de veto del Gobierno sobre iniciativas que afecten a Presupuestos ya aprobados. El Tribunal Constitucional desarrolló ese argumento en la STC 223/2006, en la que afirmaba que la aprobación de los Presupuestos constituye el otorgamiento de la confianza de la Cámara al programa anual de política económica del Gobierno, de suerte que esa confianza no puede retirarse en tanto se halla vigente la Ley

de Presupuestos. Por lo mismo, no puede modificarse el contenido de la misma, mediante proposiciones de ley o enmiendas, sin la conformidad del Gobierno al que se otorgó la confianza (fundamento jurídico 5º). Idéntico argumento figura en la STC 242/2006 en su fundamento jurídico 3º.

El Tribunal ha hecho evolucionar ese argumento en las SSTC 34/2018 y 44/2018, la última de las cuales reitera planteamientos de la anterior. En la primera de ellas, el Tribunal afirma lo siguiente:

“...aunque el denominado veto presupuestario sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, que no podrá después, yendo contra sus propios actos, retirar de forma indirecta por la vía de una iniciativa parlamentaria, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción de Gobierno.”

De ahí extrae el Tribunal la consecuencia de que *“la potestad contenida en el artículo 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto.”* (STC 34/2018, fundamentos jurídicos 6º y 7º).

Esos argumentos son perfectamente aplicables a un estadio anterior del procedimiento presupuestario, en el que también se aprueba en sede parlamentaria una propuesta del Gobierno. Se trata del acuerdo que aprueba el objetivo de estabilidad y el límite de gasto no financiero previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. También en este caso se trata de una manifestación de confianza hacia la propuesta gubernamental que es a su vez la expresión cifrada de lo que será la política global de gasto del Gobierno, la base sobre la que el mismo debe elaborar los PGE conforme a lo dispuesto en el artículo 15.7 de la citada Ley.

Siendo así, tampoco sería de recibo que las mismas Cámaras que han aprobado el objetivo de estabilidad, ejerciesen iniciativas que supongan la superación de ese objetivo, merced a la presentación de enmiendas a los PGE que desborden el porcentaje de déficit previsto en dicho objetivo o minore el superávit previsto, si fuera éste el caso. Las Cámaras deberían respetar su propia decisión previa y no alterar la misma mediante el recurso a la enmienda. Las razones que el Tribunal ofrece en las sentencias comentadas son válidas aquí. También aquí el Gobierno debería poder confiar en que

el voto de las Cámaras se mantendrá. Asimismo, también debería hallarse legitimado para defender *su legítimo ámbito de actuación* que es el de la elaboración de los PGE sobre un acuerdo previo de las Cámaras.

Como hemos advertido antes, es preciso reconocer que el procedimiento de aprobación de los Presupuestos se ha hecho mucho más complejo y, entendido en un sentido amplio, comienza con el trámite parlamentario de aprobación del objetivo de estabilidad, que condiciona el contenido de los Presupuestos que después se someterán a la aprobación de las Cámaras. La aprobación del objetivo de estabilidad no es un añadido superfluo ni un adorno en ese procedimiento. Antes bien, es una exigencia que se integra en dicho procedimiento en cuanto que es requisito previo e inexcusable de dicho procedimiento y lo condiciona. Al mismo tiempo, la necesidad de aprobar el objetivo de estabilidad con carácter previo se legitima en una triple fuente normativa: por una parte, en el artículo 135 CE; por otra, en la propia Ley Orgánica 2/2012; finalmente, en las normas europeas que hemos mencionado.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este aspecto en varias sentencias recaídas en otros tantos recursos interpuestos contra determinados acuerdos del Gobierno por los que se establecía el objetivo de estabilidad que se iba a proponer a las Cortes Generales para su aprobación. Como quiera que esos acuerdos fueron impugnados en vía contencioso-administrativa, el Tribunal se ha visto obligado a realizar ciertas calificaciones sobre el carácter de tales acuerdos y de los propios acuerdos de las Cámaras que aprueban o rechazan los objetivos propuestos por el Gobierno y su relación con el procedimiento parlamentario.

En la Sentencia 1035/2016, de 10 de mayo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo afirma lo siguiente:

“Dicho acuerdo gubernamental constituye un acto preparatorio de la decisión de las Cortes Generales que, al ser aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados y por el Pleno del Senado, en virtud del procedimiento establecido en el artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, le dota de fuerza vinculante equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento en virtud del artículo 66.2 de la Constitución, por lo que en su caso correspondería su control al Tribunal Constitucional por medio de los procedimientos

existentes ante esa jurisdicción(...)De esta manera, la naturaleza de la aprobación que nos ocupa se aproxima a la propia de los Presupuestos Generales del Estado.”

En la Sentencia 1039/2016, de 10 de mayo, la misma Sala reitera su planteamiento en torno a la similitud del acuerdo de aprobación del objetivo de estabilidad y los que se adoptan en el curso del procedimiento de aprobación de los Presupuestos en sentido estricto:

“Se trata, por tanto, de dos atribuciones sustancialmente semejantes, (la de aprobación de los presupuestos y la de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública), y han de entenderse del mismo modo. En ambos casos son decisiones que toman las Cortes Generales aprobando o rechazando las que previamente ha adoptado el Gobierno.”

Es la continuidad y similitud entre la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria y el procedimiento presupuestario *stricto sensu* lo que las sentencias destacan y lo que aquí queremos subrayar. Y ello tiene una consecuencia esencial a los efectos que habíamos avanzado. Si las Cámaras no pueden ir contra sus propios actos cuando se trata de la aprobación del Presupuesto, tampoco deberían hacerlo cuando se trata del objetivo de estabilidad y de la cifra global de gasto que ellas mismas han fijado al aprobar la propuesta del Gobierno.

A todo ello es aplicable el razonamiento del Tribunal Constitucional sobre la intangibilidad del ámbito de actuación del Gobierno, una vez que las Cámaras le han otorgado su confianza en relación con su propuesta de déficit y gasto. No puede olvidarse que sobre ese acuerdo se asentará el futuro Presupuesto que el Gobierno elaborará en la creencia de que ésa es una base cierta que el Parlamento respetará es por ello que, en relación con las enmiendas al proyecto de Ley de PGE que supongan incremento de gasto y no puedan someterse a la técnica de las enmiendas constructivas o compensatorias, es decir, las enmiendas al articulado, el Gobierno debería ostentar el derecho a oponerse a su tramitación. Y podría hacerlo con el mismo fundamento que el Tribunal Constitucional ha esgrimido para justificar el derecho del Gobierno a oponerse a las iniciativas que impliquen mayor gasto por referencia a Presupuestos ya aprobados.

BIBLIOGRAFÍA:

- CAZORLA PRIETO, L.M.: “Análisis del artículo 134.6 CE”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed. Madrid, 1985.
- HESSE, K.: *Límites de la mutación constitucional*. En: Escritos de Derecho constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A.: *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Documentos nº 3, 2012, 38 pp.
- MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Las relaciones del Gobierno y el Parlamento en la aprobación de “Presupuestos estables”*. E-Print Complutense, 2010.
- MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 1988.
- MONTEJO VELILLA, S.: *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*. Ed. Edersa, Madrid, 1998.
- SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Notas de Derecho Financiero*. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1975.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Vetos del gobierno a proposiciones de Ley parlamentarias”. *Notario del Siglo XXI*, nº 70. 2016, pp. 20-25.

TREINTA AÑOS DE ANÁLISIS ECONÓMICO EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL. RETOS A FUTURO

Carmen GUTIÉRREZ DEL CASTILLO
Asesora Facultativa de las Cortes Generales
Responsable del Departamento de
Análisis Económico y Presupuestario
Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones

RESUMEN

Desde estas líneas se ofrece un repaso de la actividad desarrollada durante las tres últimas décadas por la unidad, que en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, tiene asignada la misión de elaborar el análisis independiente en materias económicas y presupuestarias cuyos destinatarios son los miembros de la Cámara y sus órganos. Camino recorrido en paralelo con la vigencia de nuestra Constitución en sus tres cuartas partes, hasta la fecha. Se destaca cómo organismos e instituciones internacionales vinculan la consecución de un funcionamiento eficaz de los parlamentos con el hecho de que éstos dispongan de unidades técnicas especializadas como instrumento de análisis independiente, neutral y no partidista.

Los principios constitucionales que inspiran la actuación del Departamento de Análisis Económico y Presupuestario son la eficacia y eficiencia.

De la revisión de ciertas experiencias del pasado, con mención singular de algunas de ellas, se esbozará cual pudiera ser el alcance en el futuro del análisis económico y presupuestario en el ámbito parlamentario español, tras examinar algunos ejemplos en parlamentos de nuestro entorno.

La búsqueda de sinergias y el aprendizaje mediante la continuidad de la interacción con unidades “hermanas” y el establecimiento de un marco de colaboración con instituciones nacionales de análisis económico y de la política fiscal cierran este trabajo. Actuaciones que contribuirán a la recuperación de la centralidad por la institución parlamentaria.

Palabras clave: centralidad del parlamento, unidades especializadas de estudio, análisis económico, presupuestos, previsiones, capacidad técnica, cooperación parlamentaria, largo plazo.

ABSTRACT

These lines provide a review of the activities which have been carried out over the last three decades by the unit within the General Secretariat of the Congress of Deputies, which is committed to preparing independent analyses of economic and budgetary matters whose recipients are members of the Chamber and its bodies. A path this unit has walked alongside the current Spanish Constitution for at least three quarters of its lifetime.

It's important to highlight that international organisations and institutions link the achievement of the efficient operation of parliaments to having specialised technical units as an instrument of independent, neutral and non-partisan analysis.

The main constitutional principles which drive the activity of the Department of Economic and Budgetary Analysis are: effectiveness and efficiency.

After reviewing past experiences, giving particular mention to just some of them, the scope of what could be the future of economic and budgetary analysis in the Spanish parliamentary arena will be outlined, after having examined some examples of parliaments of our neighboring countries.

The quest for synergies and learning through the continuity of the interaction between "sister" units and the establishment of a collaboration framework with national economic analysis and fiscal policy institutions, are the final themes of this paper. Actions that will undoubtedly contribute to the regaining of centrality by the parliamentary institution.

Keywords: centrality of parliament, in-house research units, economic analysis, budget, forecast, technical capacity, parliamentary cooperation, long term.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL II. RECAPITULACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD DEL DEPARTAMENTO. III. HERRAMIENTAS TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO IV. DESAFÍOS A FUTURO DEL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO. REFLEXIONES FINALES

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, once legislaturas han transcurrido, once y media si tenemos en cuenta que al escribir estas líneas nos hallamos próximos al ecuador de la decimosegunda. Centenares, sino miles, de iniciativas de carácter económico y/o presupuestario han sido debatidas en el Parlamento español a lo largo de este periodo¹. Para la oportuna elaboración de estas propuestas, cuando tienen origen parlamentario, o realización del debate y en definitiva su adecuada tramitación, los parlamentarios españoles, de igual modo que los miembros de los parlamentos de los países de nuestro entorno, han precisado y precisan disponer de la información y el análisis técnico independiente pertinente sobre estas materias.

La incorporación del análisis especializado en la actividad parlamentaria, en materias no estrictamente jurídicas, en el seno de las Cortes Generales fue adoptada por decisión de la Mesas conjuntas de las Cámaras en 1983, durante la Segunda Legislatura². Decisión que encuentra su fundamento último, en el ánimo de recuperar para la institución parlamentaria la centralidad perdida en favor del ejecutivo³.

¹ Nos referimos especialmente a: los cuarenta proyectos de Presupuestos Generales del Estado; la quincena de Objetivos de Estabilidad Presupuestaria y otros tantos programas, primero, de convergencia, luego de estabilidad y los cinco Planes Presupuestarios; las decenas de planes y programas (infraestructuras, energéticos, cooperación internacional, turismo, etc.) o los veinticinco debates del estado de la nación, por mencionar los más significativos.

² Acuerdo por el que se crea el cuerpo de Asesores Facultativos de las Cortes Generales en las especialidades de ingeniería, economía, informática y medios de comunicación. El primer Asesor Facultativo Economista se incorpora, en septiembre de 1987, al Gabinete técnico interdisciplinar bajo dependencia del Secretario General, con adscripción funcional en la Dirección de Estudios y Documentación; en 1989 se crea el Área de Estudios Económicos en el seno de esta Dirección, el segundo Asesor economista se incorporaría en 1999. En 2007 mediante la nueva Plantilla de la Secretaria General se eleva el rango de esta unidad transformándose en el actual Departamento de Análisis Económico y Presupuestario bajo dependencia de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones.

³ El profesor García Morillo advierte en este sentido que “La complejidad –política, económica y social– de las sociedades actuales obliga a que la adopción de las decisiones políticas y, todavía en mayor grado, su instrumentación se realicen, en la mayoría de las ocasiones, tras complejos estudios en los que han de ponderarse complicados factores técnicos. Además, dichas decisiones han de adoptarse, con frecuencia, con rapidez. Todos estos elementos operan en contra de un órgano, como el Parlamento, compuesto por numerosos

Decenas de artículos de nuestra Constitución podrían ser aquí invocados por cuanto, de alguna manera, inciden en la actividad que despliega cada día el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario. Incidencia que viene determinada bien, por los modos que iluminan su actuación como es el principio de eficacia, consagrado en el art. 103.1 de nuestra Constitución, que debe inspirar la actuación de la Administración pública y, por extensión, la de la parlamentaria; o el de la eficiencia y economía (art. 31.2), traducido en la práctica en el de “hacer más con menos”⁴. O bien, por las materias que son objeto de análisis por dicha unidad: los Presupuestos Generales del Estado (en adelante PGE) e iniciativas con incidencia en los ingresos y gastos públicos, así como los beneficios fiscales (art. 134 y 133); el gasto público (art. 31); el sistema público de pensiones (art. 50) y las políticas sectoriales (artículos varios). Y en definitiva, la estabilidad presupuestaria, principio que rige la actuación de las Administraciones Públicas desde el 27 de septiembre de 2011, fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional correspondiente (art. 135)⁵.

miembros, de carácter deliberante y no especializado, y actúan a favor del Ejecutivo, (...)”, GARCIA MORILLO J., “El parlamento ante las nuevas realidades”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 4, 1997, pp 148-149.

⁴ Como ejemplo del cumplimiento del principio de eficiencia, bajo el que despliega su actividad el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario, mencionar que contando con recursos humanos invariados desde 1999, se ha producido un incremento incesante de actividad a los largo de estos años. Baste con traer aquí un dato representativo de la actividad del Departamento desplegada durante la Décima Legislatura en comparación con la novena: “el número total de Boletines elaborados se ha multiplicado por dos y por tres en el caso de las Notas Informativas”, y allí se añadía, a pie de página, a tener en cuenta que “ya en la novena Legislatura se produjo un incremento de la actividad del Departamento cifrada en un 12% adicional respecto a la octava, según recogíamos en el informe resumen de actividad correspondiente”, véase Secretaría General del Congreso: *Memoria X Legislatura Congreso de los Diputados*, pp. 1.718-1.729.

⁵ Singularmente, aquí, mencionar la reforma del artículo 135 que elevó a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, la prohibición de incurrir en un déficit estructural dentro de los márgenes establecidos por la UE para sus EEMM, así como la limitación del volumen de la deuda pública. Modificación que pese a la premura con la que fue sustanciada y su coincidencia en el tiempo con el fin del periodo estival, no impidió que el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario elaborara al efecto un Boletín Parlamentario de Economía y Presupuestos (en adelante BPEP) 19/2011, de 2 de septiembre, *Marco normativo de la estabilidad presupuestaria y del déficit estructural*. Publicación que se estructuraba en dos grandes apartados, en el primero, junto a una breve incursión en la doctrina y la literatura económica sobre la estabilidad presupuestaria, se presentaba una síntesis de la normativa reguladora de la estabilidad presupuestaria, tanto a nivel de la UE, como a nivel nacional y autonómico. En el segundo apartado, se ofrecían

Compendiar tres décadas de actividad de análisis económico y presupuestario no es tarea que pueda ser asumida fácilmente en la brevedad de una nota como la presente. Es por ello que daremos noticia principalmente de aquellas actuaciones más notables según bloque de materias, deteniéndonos en algunas experiencias del pasado que nos servirán de coartada para esbozar cuál pudiera ser el alcance de este tipo de análisis en el ámbito parlamentario español en un futuro próximo.

Los procesos de modernización del Congreso y el desarrollo y aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación, como se verá, han sido determinantes a la hora de la elaboración, y sobre todo de la difusión y hacer llegar los trabajos realizados por esta unidad a sus destinatarios últimos, principalmente, los diputados⁶. Lejos queda la utilización del fax o del “motorista” para recibir o trasladar información lo que ocurrió hasta los primeros años noventa; o el acceso a las bases de datos estadísticas mediante modem, a la del Servicio de Estudios del Banco de España (SILBE)⁷, y a la del Ministerio de Economía, Base de Datos de Series de Indicadores de Coyuntura Económica (BDSICE) que inicialmente contaba con 1.300 series, 14.500 en la actualidad, sobre distintos aspectos de la economía española e internacional⁸. O de igual modo a la desarrollada

datos sobre el déficit estructural y de deuda pública, la evolución reciente comparada de España, del conjunto del área Euro y de sus principales economías, junto con la previsión de la Comisión Europea hasta 2012.

⁶ A partir de 2004 los trabajos del Departamento se incorporan en la intranet del Congreso, hasta esa fecha se distribuían entre los destinatarios principales, los miembros de las Comisiones de Presupuestos y de Economía, en formato papel, bien mediante los servicios administrativos de estas comisiones o bien en sobre nominal depositado en los, ya desaparecidos, casilleros de los diputados ubicados en la denominada “M-30” (corredor semicircular que bordea el hemiciclo).

⁷ El acceso al Sistema de Información en Línea del banco de España (cifrado en un millón de pesetas al año) se logró sin coste alguno para la Cámara, gracias al acuerdo propiciado por el Área de Estudios Económicos y firmado por la Dirección de Estudios con los responsables de la base de datos, hasta que a finales de los años noventa se ofreció en abierto.

⁸ En los prolegómenos de la intranet del Congreso, se puso a disposición de todos los usuarios, a partir de marzo de 1999, en el recurso “Sistemas de consultas de CDROMS-COMUNES” el fichero de las series estadísticas que el Ministerio de Economía y Hacienda, actualizaba con periodicidad quincenal y facilitaba oportunamente al Área de Estudios Económicos.

por la Oficina estadística Europea cuyo acceso se producía bajo suscripción, hasta que comenzó a operar en abierto vía internet.

Organismos internacionales de ámbito parlamentario como la Unión Interparlamentaria (en adelante UIP), 2015, han señalado palmariamente la importancia que tiene para el logro de un eficaz funcionamiento de los parlamentos el contar con servicios de estudios parlamentarios que dispongan de una adecuada dotación de recursos humanos –a este tipo de unidades les atribuye un «incalculable valor como fuente de análisis independiente, neutral y no partidista». ⁹ Análisis, que considera la UIP, es útil para el pleno ejercicio por los parlamentarios tanto de su función legislativa como la de control del ejecutivo.

En general todos los parlamentos nacionales de nuestro entorno, tanto europeo como del área de la OCDE, cuentan con unidades especializadas de estudio o análisis internas (*In-House Research Units*) al servicio de los miembros del parlamento, que además se han ido desarrollando a lo largo de estas últimas décadas ¹⁰. En un reciente estudio sobre el funcionamiento de Servicio de Estudios del Congreso Norteamericano (CRS, en sus siglas en inglés) se vincula la desconfianza en la institución parlamentaria manifestada por los ciudadanos con las deficiencias que presenta la Administración Parlamentaria en dicho país ¹¹.

⁹ UIP e IFLA: *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, 2015, p. 4.

¹⁰ La dimensión de estas unidades de estudio en términos de personal especializado es, en la mayoría de los parlamentos de nuestro entorno europeo, limitada, sobre todo si se compara con los medios y recursos con los que cuentan sus gobiernos respectivos. En algunos casos la dotación ha ido mejorando con el tiempo como es el de la Cámara de los Comunes: en la actualidad cuenta con un total de 70 especialistas en diversas materias (legales, ciencias políticas, estadística, economía... etc.) de los cuales en torno a 15 son analistas en economía y estadística, frente a los cuatro que disponía a comienzos de los años noventa en estas especialidades. El Parlamento italiano, tanto la Cámara Baja como la Alta tiene sendas unidades especializadas en análisis presupuestario (*Servizio Bilancio dello Stato*) con una decena de efectivos en cada Cámara expertos en materias presupuestarias; el Servicio de estudios del Riksdag sueco dispone de 11 economistas. Pequeños países como Irlanda o Noruega cuentan con unidades de estudios especializadas en sus parlamentos (con 5 y 3 economistas respectivamente). Caso aparte, es el del *Congressional Research Service* (CRS) de los EEUU que cuenta con más de medio millar de funcionarios (609 en 2015), siendo más de la mitad de aquellos expertos en: economía, estadística, leyes, o ramas científicas –si bien este Servicio tuvo épocas mejores a mediados de los ochenta con un total de hasta 860 efectivos.

¹¹ Uno de los indicadores de esta deficiencia es la fuerte reducción experimentada en el número de empleados, con los que cuenta en conjunto el Congreso de Estados Unidos (en las dos Cámaras, las agencias comunes (GAO, CBO y CRS) y otros), que en 1987 se

En cuanto a los principios que deben regir la provisión de información o de análisis por la institución parlamentaria a los miembros del parlamento, para un efectivo y eficiente ejercicio de sus funciones, pertenecen al acervo común internacionalmente aceptado. De este modo, señalar que los miembros del Parlamento y sus equipos de apoyo precisan contar con información económica y presupuestaria imparcial, precisa, concisa, actualizada y proporcionada a tiempo¹².

Lo limitado de los recursos disponibles para atender estas necesidades de información y de análisis especializado, confiere una especial mención a los mecanismos de cooperación interparlamentaria en general y en el campo de las materias económicas y presupuestarias en particular¹³.

Es por ello que el desarrollo de mecanismos de colaboración a lo largo de estas tres últimas décadas entre los servicios de estudios dedicados al análisis económico y presupuestario de ámbito parlamentario europeo y de la OCDE, ha sido vital para facilitar el intercambio de información y experiencias; de igual modo, ha posibilitado el conocer de primera mano los avances del proceso de construcción de la UEM en tiempo real, dada la participación activa de las instituciones europeas en las actividades desplegadas por los grupos de trabajo. Explorar nuevas posibilidades de colaboración con instituciones de ámbito nacional e internacional, e incorporar herramientas más precisas para el análisis económico, como más adelante veremos, deberá estar sin duda en la agenda.

situaba en más de 28.000 efectivos y cuyo volumen se ha ido reduciendo, hasta situarse en los 19.625 en 2015. En el caso de la CBO su personal se ha visto incrementado de los 204 efectivos en 1979, hasta los 235 en 2015, bien es cierto que en 2010 alcanzó su nivel máximo con 254. Para más detalle ver la publicación *Vital Statistics on Congress*, Table 5-1 “Congressional Staff 1979-2015”, en: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/>, [consulta: 3/05/2018].

¹² La Cámara de los Comunes en su “Parliamentary Research Handbook” (2017) ha explicitado claramente los principios que deben regir la actuación de los funcionarios de sus unidades de estudio, mediante las siete cualidades que deben tener los análisis que los mismos produzcan, estas son: imparcialidad, verosimilitud, accesibilidad, oportunidad, relevancia, claridad y en algunos casos, confidencialidad.

¹³ Véase dentro del CERDP su Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios o en la OCDE la red de funcionarios expertos en presupuestos de los parlamentos (PBO), entre otros.

II. RECAPITULACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD DEL DEPARTAMENTO

A lo largo de estas últimas tres décadas el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario ha elaborado decenas de informes, notas o respuestas a preguntas sobre los medios técnicos y humanos con los que otros parlamentos de nuestro entorno disponen para dar apoyatura técnica a sus parlamentarios en materias económicas y presupuestarias¹⁴.

Como decíamos al inicio de este trabajo una gran mayoría de las iniciativas debatidas en los parlamentos tienen una incidencia económica y/o presupuestaria. Instituciones internacionales como la OCDE, el FMI, Banco Mundial o la UIP abogan por el establecimiento de unidades especializadas que ofrezcan información imparcial, precisa y a tiempo que permita la adopción de decisiones bien informadas.

1. *Síntesis de actividades*¹⁵

La actividad desarrollada por este Departamento puede resumirse en el siguiente decálogo:

- Ha colaborado en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado de los últimos treinta años en diversa medida según cada momento¹⁶.

¹⁴ En la Tercera Legislatura, en 1988, ya elaboramos un primer estudio comparado sobre los medios humanos y materiales en las doce Asambleas parlamentarias de seis países (Alemania, Francia, Reino Unido, Bélgica, Italia, y España) además del Parlamento Europeo, en colaboración con el Departamento de Documentación. Allí concluíamos que el Parlamento español contaba con medios humanos y materiales que se situaban, en general, por debajo de los niveles del resto de parlamentos considerados.

¹⁵ Para obtener un mayor detalle de la actividad de esta unidad se sugiere la consulta de la publicación del Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, “Memoria de Legislatura”, en la Serie Estudios, Informes y Memorias, desde la IV a VIII (Área de Estudios Económicos) y de la IX a la XI (Departamento de Análisis Económico y Presupuestario). De igual modo, esta información puede ser completada acudiendo al Archivo del Congreso de los Diputados para la consulta de ciertos informes singulares realizados por el Área de Estudios Económicos durante la III Legislatura y que no fueron expresamente mencionados en la correspondiente Memoria. Desde estas líneas agradecer al Departamento de Archivo del Congreso por su eficaz trabajo en la localización de estos informes y en particular a la Archivera Virginia Ramírez.

¹⁶ De este modo, en una fase inicial, de la Tercera a la Quinta legislaturas, contribuyendo en los dosieres elaborados al efecto aportando información económica y presumpues-

- Ha realizado un seguimiento periódico continuo de las cuentas públicas de los distintos subsectores de las Administraciones Públicas (Estado, Seguridad Social y Comunidades Autónomas) elaborando boletines o notas informativas en los que se daban cuenta de los hechos más destacados de la ejecución presupuestaria (saldos, inversión, ahorro bruto, etc).
- Ha presentado en formato simplificado que permite la fácil comparación de las previsiones macroeconómicas contenidas en los documentos presupuestarios y de programación (objetivos de estabilidad, programa de estabilidad, plan presupuestario...) con las elaboradas por institutos privados nacionales (FUNCAS, CEPREDE, Servicio de estudios del BBV) o instituciones internacionales (OCDE, FMI y Comisión Europea).
- Ha participado en la elaboración de dossiers y notas documentales legislativas completando, actualizando y en algunos casos verificando la información económica que acompaña a los proyectos de ley; de igual modo, ocasionalmente, cuando los Reales Decretos Ley no venían acom-

taria complementaria a la proporcionada por el ejecutivo y atendiendo las consultas de los diputados sobre el contenido de la información que acompaña a los presupuestos.

En la Sexta participando en los trabajos preparatorios para la puesta en marcha de la Oficina Presupuestaria, según lo previsto en la DA vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y el mandato del órgano de gobierno de la Cámara; además, durante la tramitación de los PGE para 1998 colaborando en los trabajos de lanzamiento de la Oficina propiciando el inicio de actividades de las unidades Asesoramiento Económico y de Seguimiento Presupuestario mediante la resolución de consultas sobre los presupuestos que supuso en la mayoría de los casos el requerir, en nombre de ella, a las unidades responsables de los Departamentos ministeriales el detalle bien de partidas específicas de la ejecución de los presupuestos en curso o de los sometidos a tramitación en aquellos momentos; de igual modo se intervino en la verificación de los requisitos de las enmiendas a las secciones para su oportuna admisión a trámite.

A partir de los presupuestos tramitados en la Séptima Legislatura, y especialmente desde los PGE 2003, realizando los cálculos en los estados de ingresos y de gastos como consecuencia de la aprobación de enmiendas. Operaciones realizadas, inicialmente, mediante una simple hoja de cálculo que dio paso al desarrollo de una aplicación informática específica denominada: BADESPGE –con una doble utilidad: automatizar la repercusión de enmiendas con incidencia en los ingresos y gastos de los presupuestos y servir de formulario electrónico para la elaboración de enmiendas a las secciones por los Grupos Parlamentarios.

En la Décima Legislatura, desarrollando un papel activo en la puesta en funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, 2013-2014, tanto en la definición de los contenidos y estructura para la creación de su base documental, compuesta de las informaciones que por mandato legal el ejecutivo tiene que enviar a las Cortes; como, en los trabajos preparatorios para la elaboración del convenio de colaboración del Congreso con la Administración General del Estado y de la Seguridad Social firmado en diciembre de 2014, –en aplicación del Art. Cuarto.3 de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre de la OPCG.

pañados de información complementaria, ha elaborado las oportunas Notas Informativas¹⁷.

- Desde el inicio del Semestre europeo en 2011, ha efectuado un seguimiento periódico de cada una de sus fases tanto europea (informe de crecimiento, orientaciones de política económica, desequilibrios macroeconómicos, recomendaciones específicas por país...) como nacional (fijación de los objetivos de estabilidad, programa de estabilidad, plan presupuestario...).
- Igualmente, esta unidad ha colaborado con diversas comisiones del Congreso de los Diputados en diferentes momentos desde la Tercera Legislatura a la actual. Además de con la Comisión de Presupuestos, la de Economía¹⁸ y Pacto de Toledo¹⁹, más recientemente con la Comisión de Investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera.
- Ha atendido a más de mil consultas formuladas, principalmente, por Diputados y sus equipos técnicos en materias estadísticas, económicas y presupuestarias.
- De igual modo, a través de su servicio de difusión estadística, iniciado en la Tercera Legislatura, ha proporcionado miles de informaciones estadísticas producidas por el INE, Eurostat, Banco de España...etc., a los suscriptores de este servicio.
- Ha elaborado numerosos informes a solicitud de la Secretaría General y unidades de ella dependientes, sobre las materias más diversas tales

¹⁷ Al inicio de la Quinta Legislatura, en diciembre de 1993, se elevó una propuesta desde el Área de Estudios Económicos, en la que se planteaba la posibilidad de elaborar, de manera sistemática, una *Nota sobre las implicaciones económicas de los RDL* para el trámite de convalidación (estimación del impacto en los ingresos, gastos y déficit público; identificación de las partidas presupuestarias afectadas y una semblanza del sector, organismo o situación en el que incidían las medidas contempladas en la propuesta). Con ello se trataba de suplir la falta de información, en general, con la que se sustanciaba este tipo de debates. Propuesta que quedó sin respuesta.

¹⁸ Precisamente el apoyo técnico aportado a la Ponencia del IPC creada en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda en la Tercera Legislatura, dio lugar a la puesta en marcha del servicio de difusión de estadísticas del INE en el Congreso, gestionado por el Área de Estudios Económicos, a raíz de la comparecencia de su máximo responsable y de las relaciones institucionales que se establecieron desde ese momento con la oficina estadística española.

¹⁹ En la Séptima Legislatura, a petición del Presidente de la *Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos del Pacto de Toledo*, esta unidad prestó asesoramiento para la valoración de estos resultados aportando datos y estudios de interés para la realización de un seguimiento y evaluación periódica de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema, así como para la elaboración del informe final y cuadros estadísticos anejos.

como: el análisis comparado de los medios materiales y humanos en los parlamentos; mediciones periódicas de la actividad parlamentaria en el Congreso de los Diputados a través de indicadores de duración de las sesiones, número de páginas de las iniciativas y de los diarios de sesiones entre otros; las asignaciones constitucionales a los miembros del parlamento de ámbito nacional y subnacional; cálculos de los costes estimados en aplicación de las pensiones parlamentarias y otras prestaciones; la información económica y presupuestaria en los parlamentos; la transparencia de las cuentas parlamentarias y su análisis comparado; el contraste de las tareas que desempeña el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario con las funciones atribuidas a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales en su ley de creación; seguimiento periódico del poder adquisitivo de los parlamentarios, o el análisis de impacto de las políticas públicas desde una perspectiva parlamentaria...etc.

- Ha asistido en representación del Congreso a las reuniones de grupo de trabajo de carácter parlamentario en materias económicas y presupuestarias y otros grupos.

Recuadro 1.- Actividad del Departamento de Análisis Económico y Presupuestario recogida en la intranet del Congreso de los Diputados.²⁰

La información económica y presupuestaria elaborada por el Departamento tiene su principal reflejo en las distintas series temáticas en que se organiza el Boletín Parlamentario de Economía y Presupuestos (en adelante BPEP) y en las Notas Informativas que lo complementan. El objetivo primordial de los BPEP es ofrecer información relevante y actualizada sobre las materias de economía y presupuestos. Así de manera concisa y sistemática se proporcionan los datos más significativos para facilitar el seguimiento del ciclo presupuestario. De este modo la información sobre ejecución del presupuesto de gastos e ingresos del Estado y de la Seguridad Social con carácter mensual completada cuatrimestralmente con datos sobre los ingresos tributarios procedentes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas también son objeto de seguimiento. Una síntesis de las previsiones macroeconómicas realizadas por los organismos internacionales y los institutos españoles de previsión económica se realiza al menos bianualmente. La nueva gobernanza económica y presupuestaria desde su lanzamiento en otoño de 2011, coincidiendo con el inicio de la décima legislatura, también es objeto de análisis y seguimiento sistemático.

²⁰ Para ver un mayor detalle sobre el contenido de los Boletines y Notas informativas más significativas ver ANDRÉS JOVANI, J. M.: “El Análisis económico y presupuestario en las Cortes Generales. Un continuo proceso de adaptación”, en este mismo número de la revista.

BOLETINES PARLAMENTARIOS DE ECONOMÍA Y PRESUPUESTOS (BPEP) POR SERIES Y NOTAS INFORMATIVAS DESDE LA X LEGISLATURA A 2017								
BPEP/Hojas Informativas	2011*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
COYUNTURA ECONÓMICA Y PREVISIONES	-	1	3	3	3	3	3	16
<i>Anexos estadísticos</i>			1	1	2	1	3	8
SEMESTRE EUROPEO Y OBJETIVO DE ESTABILIDAD	-	7	6	5	9	15	15	57
<i>Anexos estadísticos</i>			1	2	2	2	4	11
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	1	4	4	4	3	6	5	27
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA ESTADO	1	12	11	11	9	17	21	82
<i>Anexos estadísticos</i>				11	22	26	28	87
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL INVERSIÓN ESTADO	1	1	3	2	2	2	2	13
<i>Anexos estadísticos</i>				1	2	2	2	7
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CCAA	1	5	9	10	8	7	6	46
<i>Anexos estadísticos</i>		6	19	19	14	6	10	74
OTROS	1	2	-	-	-			3
TOTAL BPEP	5	32	36	35	34	50	52	244
<i>Total Anexos estadísticos</i>	0	6	21	34	42	37	47	187
NOTAS INFORMATIVAS	-	5	2	5	2	2	3	19

* La actividad aquí recogida para 2011 únicamente hace referencia a las dos semanas del mes de diciembre pertenecientes a la Décima Legislatura.

Fuente: Secretaría General del Congreso, Memoria de la X Legislatura, p. 1.720, y Departamento de Análisis Económico y Presupuestario.

2. Actividad de carácter internacional desarrollada por el Departamento

Esta unidad ha participado, fundamentalmente, en las actividades de dos grupos de trabajo, uno de ámbito parlamentario, denominado Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP, en el que se integran además del Parlamento Europeo, medio centenar de asambleas parlamentarias de los EEMM de la UE y del Consejo de Europa (desde 1988); y el otro en la órbita de la OCDE, bajo la denominación de red de Funcionarios de Presupuestos de Parlamentos (PBO, en sus siglas en inglés), desde 2010.

De la actividad desarrollada en ambos grupos, como se verá más adelante, esta unidad ha tenido la oportunidad de aprender de las buenas prácticas desplegadas en uno y otro ámbito en materias diversas (procedimientos seguidos para la tramitación de planes y programas europeos, la importancia de ofrecer información alternativa a la oficial en materia de previsiones, los sistemas de trabajo comparado en las unidades de análisis económico parlamentarias, en un caso; o bien, los métodos utilizados para estimar el coste de las iniciativas, la elaboración de marcos presupuestarios y previsiones macroeconómicas creíbles, el valor de la transparencia y la rendición de cuentas, en el otro). De igual modo señalar que mantiene una relación especial con los servicios de la Comisión Europea y con la red del Banco Mundial de Funcionarios Parlamentarios de Presupuestos.

2.1. Actividades desarrolladas por el Departamento en el seno del Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP²¹

Del conjunto de actividades desarrolladas por este grupo de trabajo creado en 1988 (en septiembre de 2018 se cumplen los treinta años desde su creación) destacar que los servicios de estudios del Parlamento español fueron invitados a participar desde el inicio. Desde aquí queremos dejar constancia del liderazgo desempeñado por Georges Chevallier (responsable de la Célula Económica del Servicio de Estudios Legislativos del Senado francés, embrión de la actual División de Estudios Prospectivos), en la creación de este grupo de trabajo, así como en el funcionamiento del mismo durante los diez primeros años²².

²¹ Aclaración: El Centro Europeo de Estudios y Documentación Parlamentaria (CERDP) fue creado en 1977 bajo la autoridad de las Asambleas parlamentarias europeas con el objetivo principal de facilitar el intercambio de informaciones y el contraste de experiencias en el ámbito parlamentario, en 2017 se cumplieron los cuarenta años de actividad. Se estructura en diversas áreas de interés, una de las cuales es la relativa a los Asuntos Económicos y Presupuestarios, – Área que en 2012 viene a renombrar al originario Grupo de Trabajo de Proyecciones Macroeconómicas. Para mayor detalle consultar los documentos siguientes: *ECPRD 30 YEARS 1977 – 2007 A summary of major events and achievements of the European Centre for Parliamentary Research and Documentation*, Brussels, Ed: European Parliament, September 2007 y *40 years ECPRD a real contribution to the effectiveness of democracy in Europe*, Edited by Ulrich Hüschen, ECPRD Co-Secretary, European Parliament, July 2017.

²² Señalar que la Cámara alta de Francia ha tenido siempre una clara orientación por la visión a largo plazo y los retos que se plantean a la economía francesa, lo que veremos

De este modo, en el primer trabajo en común realizado por el grupo decíamos que: “El Grupo de Trabajo Proyecciones Macroeconómicas, nacido por la necesidad de ampliar a la dimensión europea los instrumentos de análisis económico que disponen los Parlamentos, ha tenido su primera reunión en París, en el Senado, el 16 de septiembre de 1988. Han estado representados los servicios del Parlamento Europeo, del Consejo de Europa, y de siete parlamentos nacionales: Alemania (Bundestag), Bélgica (Senado), Francia (Asamblea Nacional y Senado), España (Congreso de los Diputados y Senado), Italia (Cámara de los Diputados y Senado), Reino Unido (Cámara de los Comunes) y Suiza (Asamblea Federal)”²³.

Se iniciaba así la creación de una red que irá creciendo a lo largo de estos años, en paralelo con las sucesivas ampliaciones del proyecto europeo hasta la UE-28 y de las nuevas incorporaciones en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, hasta alcanzar el número actual de participantes que multiplica por tres aquel núcleo inicial.

Esta red permitirá de una parte, el recabar información puntual de manera rápida y precisa en materias económicas y presupuestarias, así como de tipo organizativo y de otra, muy particularmente, el obtener para cada país participante de forma sintética información sobre las previsiones macroeconómicas comparadas (las oficiales realizadas por los gobiernos, contrastadas con las de los principales institutos de previsión) junto a las medidas más destacadas adoptadas en materia de ingresos y gastos públicos.

Este grupo nació con la vocación de sensibilizar a los miembros de los parlamentos y a sus servicios administrativos, de la interdependencia de las economías nacionales y de la necesidad que de ello deriva el tener en cuenta el marco europeo en el campo del análisis económico. Una de las orientaciones fundamentales del grupo de trabajo es acrecentar las rela-

más adelante en el capítulo III cuando abordemos el asunto del apoyo técnico que la *Delegación para la Prospectiva* recibe de la *División de la Delegación de Estudios Prospectivos*.

²³ En el informe, ahora recuperado del Archivo del Congreso, que el 16 de diciembre de 1988 elevamos con la propuesta de su distribución entre los diputados, grupos parlamentarios y órganos de la Cámara, se acompañaba, de una “Nota sobre la constitución del Grupo de Trabajo de Proyecciones Macroeconómicas del CERDP” con detalle de los objetivos perseguidos por el mismo, así como de un documento titulado “Síntesis de las previsiones a corto plazo publicadas en cada país” que constituía el primer ejemplo de este ejercicio común de actuación.

ciones en el ámbito de los estudios económicos y facilitar los instrumentos que pudieran ser útiles a los miembros de los parlamentos para conocer el contexto económico nacional e internacional.

2.1.1. Reuniones o seminarios

Los encuentros anuales (Grupo de Trabajo Proyecciones Macroeconómicas) o seminarios (Área de interés de asuntos Económicos y Presupuestarios) celebrados en las Asambleas Parlamentarias de los países participantes se producen bajo un tema elegido en reuniones previas. A lo largo de estos cerca de treinta años de vida de este grupo de trabajo, se han celebrado cerca de medio centenar de encuentros, sobre los que cabe distinguir dos grandes etapas diferenciadas.

Una, referida a una primera fase de establecimiento del mismo que se vio afectado por las sucesivas ampliaciones de la UE (primero países nórdicos, seguidos por la ampliación a los países de la Europa central y oriental, más tarde) y en la que tenían lugar dos reuniones al año, la de primavera, en un parlamento nacional y la de otoño, en la sede de las instituciones europeas (Comisión, Parlamento, Oficina de Estadística o Banco Central). Así tras haber acogido la reunión las Asambleas Parlamentarias de Francia durante tres años consecutivos; en 1991 el Bundestag acoge la reunión en Bonn, justamente antes de trasladar su sede a Berlín; en mayo de 1992, el Parlamento español fue la sede de la reunión de primavera²⁴; mientras que el Parlamento italiano y la Cámara de los Comunes harían lo propio en los años subsiguientes.

En una segunda etapa, iniciada a partir de 2007 se produce una serie de cambios, tanto en la denominación, que pasa a la designación actual de *Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios*; como de orientación, los encuentros se celebran únicamente de forma anual y

²⁴ Bajo la organización conjunta de las dos Cámaras esta reunión se celebró en el Senado. El economista Julio Segura, en aquellas fechas Consejero del Banco de España, pronunció el discurso inaugural de la reunión abordando la evolución de la economía española en el contexto de las comunidades europeas. De igual modo se presentaron de una parte, un diagnóstico sobre la situación económica de Europa por el Presidente de la Asociación de Institutos Europeos de Coyuntura Económica, P. Sigogne y de otra, los resultados de la proyección realizada con el modelo MIMOSA de la economía mundial, a cargo de G. Chevallier Coordinador del Grupo de Trabajo Proyecciones Macroeconómicas.

alternativamente en la sede de un parlamento nacional de un EEMM de la UE o de un país miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Además hay una modificación en la estructura bajo la que éstos se desenvuelven, es decir: las reuniones comienzan a organizarse bajo formato de seminarios, en los que la agenda la determina el propio grupo y bajo un tema único en cada caso, asignándose un papel más activo a los propios miembros del grupo en cuanto a que deberán presentar ponencias y limitando la capacidad del parlamento acogedor del seminario en cuestión en cuanto al detalle de los asuntos a tratar en cada caso.

Este cambio ha permitido que los encuentros anuales ganaran, en general, en calidad técnica y en relevancia por cuanto además los temas elegidos son de una gran actualidad e incidencia en la actividad parlamentaria de los EEMM de la UE, –todos ellos tienen que ver con la construcción europea, en especial en el capítulo de la unión económica y monetaria y fiscal, la nueva gobernanza, las reglas fiscales, la crisis financiera o la evaluación del impacto económico y normativo que será el tema principal del seminario de mayo de 2018²⁵.

La información recabada en estos encuentros del *Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios* ha sido, en general, utilizada en los trabajos del Departamento en las materias correspondientes y en ciertos casos ha permitido la elaboración de una Nota Informativa específica puesta a disposición de los diputados y en definitiva de todos los usuarios de la intranet del Congreso²⁶.

²⁵ A modo de ejemplo los celebrados en los últimos seis años: en junio de 2012, en Roma, en el Parlamento italiano se abordó *la crisis económica y financiera en Europa y la participación de los Parlamentos en la elaboración y aplicación de nuevas reglas fiscales destinadas a alcanzar la estabilidad de las finanzas públicas a largo plazo*; los *Nuevos marcos fiscales*, fueron el objeto de la reunión en el Parlamento del Consejo Federal de Austria, en Viena, junio 2013; *la Creciente desigualdad de la renta y la estabilidad democrática*, en la Cámara de los Comunes, en Londres, febrero 2014; en el Parlamento de Polonia, mayo 2015, se abordaron *Asuntos cruciales para los Parlamentos europeos: la política fiscal y el impulso de la rendición de cuentas, la seguridad social y el progreso tecnológico*; *Los parlamentos y la nueva gobernanza económica y presupuestaria*, en el Parlamento de Azerbaiyán, en Bakú, mayo de 2016 y por último, *Los parlamentos que examinan los asuntos relativos a los mercados financieros*, octubre de 2017, en Atenas, en el Parlamento griego.

²⁶ Este ha sido el caso de la Nota Informativa 2/2018, *Crisis económica y financiera. Respuestas de los parlamentos de la UE*, de 12 de marzo, en cuya introducción decíamos: “La presente Nota informativa ofrece una visión panorámica de cómo la reciente crisis eco-

2.1.2. Actividades del Grupo de Trabajo

Así mismo, en su origen, este grupo de trabajo se fijó la realización de dos tipos de actividades determinadas por el plazo temporal en el que iban a ser desarrolladas (a corto y a medio plazo):

A corto plazo el grupo de trabajo se planteó la elaboración por cada miembro del grupo de una síntesis de las previsiones económicas elaboradas por los gobiernos y los principales institutos de coyuntura económica de cada país y la difusión de todo ello en un documento conjunto a distribuir entre los parlamentarios, comisiones u otros interesados de los parlamentos respectivos. La realización de este ejercicio de síntesis de las previsiones macroeconómicas contenidas en el proyecto de presupuesto bajo una metodología común se inició en 1988.

La elaboración de este trabajo conjunto entre los servicios de estudios económicos de diferentes parlamentos, permitió a los parlamentarios de los países participantes disponer mediante un único documento del cuadro comparado de previsiones macroeconómicas de las oficiales y de las que alternativamente realizaban institutos de coyuntura en cada país²⁷.

Téngase en cuenta que nos hallábamos en los prolegómenos de Maastricht y que los servicios de la Comisión Europea se encontraban desarrollando un modelo macroeconómico para el conjunto de los EEMM y aunque ya realizaban el ejercicio periódico estacional de previsión macroeconómica (primavera y otoño) sus resultados no eran de tan fácil acceso como lo son en la actualidad²⁸.

nómica y financiera ha sido abordada desde el ámbito parlamentario en los Estados miembros de la UE, tanto con fines de estudio y análisis como de evaluación de las respuestas dadas por los gobiernos y organismos supervisores y reguladores. En los parlamentos de los países más relevantes de la zona euro (Francia, Alemania, Italia, España, Holanda, Bélgica, Austria y Luxemburgo, además del propio Parlamento Europeo), esta tarea se ha llevado a cabo mediante la creación de Comisiones de estudio o investigación.” Nota elaborada a partir de la información recabada en seminario celebrado en Atenas en 2017.

²⁷ Inicialmente fueron las cinco grandes economías de Europa (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) además de Bélgica y Suiza, el grupo de países que fueron objeto de este análisis comparado de sus previsiones respectivas.

²⁸ Las previsiones resultantes eran publicadas en “European Economy” desde 1986, si bien esta publicación se comenzó a recibir en el Congreso, seis años más tarde, a partir de 1993, según consta en el registro de publicaciones periódicas de esta Cámara.

De igual modo, indicar que en aquellas fechas, los organismos internacionales (OCDE o FMI) elaboraban y difundían sus previsiones macro detalladas para el grupo de países más desarrollados (EEUU, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia); para España, con suerte, únicamente proporcionaban el dato de previsión sobre el PIB²⁹. De este modo la previsión oficial del cuadro macroeconómico contenido en los presupuestos era difícilmente contrastable de manera completa con otras fuentes relevantes de ámbito internacional.

Es por ello que esta experiencia de trabajo asociado generador de indudables sinergias, supuso un hito en la cooperación parlamentaria, y de alguna manera, vino a intentar soslayar la limitada disponibilidad de capacidad técnica, en dicho ámbito, para atender las necesidades de información y análisis imparcial en estas materias. Este ejercicio común y conjunto aunque realizado únicamente en tres o cuatro ocasiones, permitió el aprendizaje de “buenas prácticas” y el que la unidad de estudios económicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados continuara con dicha experiencia de análisis comparado de las previsiones que llega hasta nuestros días.

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que este ejercicio de comparación de las previsiones macroeconómicas en el ámbito parlamentario ha sido pionero y que representó un hito fundamental, por cuanto posibilitó que los servicios de estudios económicos de los Parlamentos, de alguna manera, se adelantaran a lo que años más tarde, a medida que avanzaba la construcción de la UEM, las instituciones europeas reclamaran ese ejercicio de comparabilidad interno de las previsiones para cada país en cuestión. Comparabilidad que con la entrada en vigor del *Fiscal Compact* se convirtió en exigencia al establecerse que en la elaboración de previsiones éstas deben de producirse de manera autónoma del ejecutivo o ser verificadas por organismos independientes y en todo caso ser realistas y no sesgadas, así como sujetas a comparación³⁰.

²⁹ Cálculos que si estos organismos los hacían para el resto de las variables macroeconómicas españolas, en todo caso no eran de fácil acceso, siendo su difusión restringida.

³⁰ La DIRECTIVA 2011/85/UE DEL CONSEJO de 8 de noviembre de 2011 *sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*, aborda el asunto de la previsiones en su “art. 4 1. Los Estados miembros velarán por que la planificación presupuestaria se base en previsiones macroeconómicas y presupuestarias realistas,

Hay que tener en cuenta, además, que en aquellos momentos, finales de los años ochenta, no estaba disponible internet, es decir la transmisión de la información se realizaba por fax o correo postal, lo que añadía, sin duda, tanto una mayor dificultad a la realización de estos análisis comparados, como, un valor añadido al hecho de poder disponer en un único documento las previsiones comparadas (las oficiales y las de institutos privados de previsión) para una serie de países³¹.

Dicho papel precursor, en el caso de España, se acentúa por cuanto el primer *Panel de Previsiones* elaborado por Fundación de las Cajas de Ahorros (en adelante FUNCAS) se inició en el año 1999. Es decir, once años más tarde que aquel ejercicio inicial comparado de previsiones liderado por el grupo de trabajo parlamentario del que venimos hablando. Previamente a aquella fecha esta entidad elaboraba sus propias previsiones, si bien solo comenzaron a publicarse de una manera regular, periódica y sistemática a partir de 1998, antes de ese año se realizaban algunas previsiones pero de una manera más informal y puntual.

A medio plazo, el grupo de trabajo se proponía realizar proyecciones económicas a través de la utilización de los modelos econométricos operativos en aquellos momentos a nivel europeo. Así se identificó el modelo HERMES, patrocinado por la Comisión Europea³². En definitiva se trataba de la realización de convenios con los responsables de dichos modelos, a fin de que los parlamentarios, de los países participantes, tuvieran acceso a la utilización de los mismos. Todo ello significaría el poner a disposición

utilizando la información más actualizada. La planificación presupuestaria se basará en el escenario macropresupuestario más probable o en un escenario más prudente. Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias se compararán con las previsiones de la Comisión más actualizadas y, en su caso, con las de otros órganos independientes (...)."

³¹ Básicamente se trataba de contrastar una serie de variables referidas a la demanda agregada (PIB, consumo público y privado, formación bruta de capital, sector exterior.; precios (IPC, deflactor); mercado de trabajo (empleo, paro...) y sector público (capacidad o necesidad de financiación, deuda pública) y presentarlas todas ellas en una única tabla para facilitar su lectura, acompañada de los oportunos comentarios (destacando cual era la previsión más optimista o pesimista, que organismos o instituciones ofrecían resultados coincidentes y cuales eran más dispares).

³² El denominado Club HERMES, fundado en septiembre de 1989, agrupaba los centros de estudios nacionales que colaboraban en la elaboración de los modelos HERMES europeos, siendo su misión principal la de efectuar anualmente una proyección macrosectorial a medio plazo de las economías europeas.

de unos instrumentos de análisis económico que facilitaran el desarrollo de las tareas parlamentarias con vista a la construcción europea.

En ese sentido destacar, de nuevo, el papel de vanguardia desplegado por este grupo de trabajo en cuanto a señalar que las decisiones nacionales de política económica (monetaria y presupuestaria) trascienden el ámbito del país en cuestión y afectan al resto de los países miembros. Interdependencia que por otra parte será reconocida más adelante y plasmada en el desarrollo de las distintas fases de la construcción de la UEM.

Recuadro 2.– Resultado del ejercicio de simulación macroeconómica del Modelo HERMES.

Bajo el título de *Variantes técnicas y de política económica para los principales países de la CEE* se recogió el resultado del estudio realizado por el denominado Club HERMES a petición de la Asamblea Parlamentaria pertenecientes al Grupo de trabajo Proyecciones Macroeconómicas.³³

Allí se reconoce que los modelos econométricos sirven tanto para el análisis de la realidad económica y la predicción de sus tendencias futuras, como para la evaluación y formulación de medidas de política económica.

Dicho trabajo se estructuraba en dos apartados generales referidos a todos los países de la Comunidad y uno específico para cada país participante (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España). En el primero compuesto a su vez de dos capítulos: en uno se recogía un análisis sobre el crecimiento económico de la Comunidad y su evolución en los últimos veinte años y en el otro se presentaban los primeros resultados de una simulación que introducía en el cálculo de la repercusión sobre las economías comunitarias, un aumento importante del precio del barril de petróleo.

En el apartado nacional, en el caso de España, se analizaban los efectos de dos hipótesis alternativas formuladas por los representantes del Senado y del Congreso en el Grupo de Trabajo:

- Primera hipótesis: aumento en dos puntos del tipo normal del IVA, hasta el 14%.
- Segunda hipótesis: aumento en dos puntos del tipo normal del IVA, hasta el 14%, combinada con la supresión del tipo incrementado del 33%.

³³ En el encargo participaron el Senado de Francia, Parlamento Europeo, Bundestag de la RF de Alemania, Cámara de los Comunes, Cámara de Diputados y Senado de Italia y Congreso de los Diputados y Senado de España. Participación que para cada parlamento consistió en de una parte, la formulación de las hipótesis de la simulación correspondiente para su país respectivo y de otra, una aportación dineraria para sufragar el coste de la realización del estudio en cuestión, el Parlamento español contribuyó en el 15% del coste total cifrado en 20.000 ECUs.

En síntesis los resultados de la simulación realizada con el Modelo HERMES, para el periodo 1991-1994, bajo la primera hipótesis, como efectos inmediatos se pronosticaba para España un aumento de la inflación y una disminución del crecimiento económico, lo que ocasionaría una pérdida de empleos cifrado en 40.00 al final del periodo y un aumento del desempleo; si bien mejoraría la balanza exterior y se reduciría el déficit público, al final del periodo supondría una disminución del mismo cifrada en un 0,27% del PIB.

Bajo la segunda, los resultados eran análogos si bien más atenuados, el PIB disminuiría en menor medida y la pérdida de empleos se cifraba en torno a los 12.000, de igual manera el déficit exterior y el público se verían reducidos, si bien en menor cuantía que bajo la primera hipótesis (en el 0,09% del PIB, se cifraba la reducción del déficit público).

Fuente: Congreso de los Diputados, Boletín de Información nº 150, 20/03/1991, pp. 221-266³⁴

2.1.3. Otras buenas prácticas identificadas

Junto al ejercicio periódico de análisis comparado de las previsiones económicas y la importancia de la utilización de modelos macroeconómicos para la realización de simulaciones de política económica, del Grupo de trabajo Proyecciones Macroeconómicas, actual Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios, este Departamento ha aprendido de los errores y aciertos de unidades “hermanas” en otras Cámaras de nuestro entorno europeo.

De este modo, del Servicio de Estudios de la Cámara de los Comunes hemos aprendido la importancia que en las repuestas elaboradas a medida (*tailored responses*) respecto a las consultas planteadas por los miembros del Parlamento, tienen la precisión, comparabilidad, prontitud y confidencialidad. El papel de verificación de la información económica-presupuestaria contenida en los proyectos legislativos enviados al gobierno, en el caso del Parlamento italiano.

³⁴ Boletín publicado en coincidencia con la celebración del debate sobre el estado de la nación de 1991, si bien previamente, la versión en francés, ya había sido distribuida en diciembre de 1990, entre los miembros de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas y además los resultados principales igualmente ya habían sido presentados, con motivo de la reunión del Grupo de Proyecciones Macroeconómicas en la sede de la Comisión Europea en Bruselas el 28 de septiembre de 1990.

La capacidad legal de examen del proyecto de programa de estabilidad del Parlamento francés ejercido, además, con carácter previo a su remisión a las autoridades europeas, así como la presentación por el Alto Consejo de Finanzas Públicas de su validación o no de las previsiones macroeconómicas en él contenidas³⁵.

El análisis distribucional de las propuestas tributarias, realizado por el Departamento de Análisis Económico en el Riksdag sueco y lo relevante de la identificación de colectivos ganadores y perdedores en las iniciativas sobre modificaciones legales en estas materias. O la importancia que se otorga a la perspectiva de género en los presupuestos austriacos.

Por último mencionar el *modus operandi* del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo que de una parte, combina recursos humanos internos de la institución, con externalizaciones para aquellos trabajos que por su amplitud y especialidad no pueden ser acometidos con sus propios medios; de otra, rige su actuación bajo cinco principios garantes de la calidad del servicio proporcionado tanto por las unidades internas del Parlamento Europeo, como por los agentes externos contratados *ad hoc*. Estos son: integridad, independencia, calidad, transparencia y rendición de cuentas³⁶.

³⁵ Para el seguimiento de la tramitación del *Programa de Estabilidad de Francia 2018-2022* en la Asamblea Nacional ver sesión plenaria de 18/4/2018: http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5897295_5ad740b118c42.1ere-seance--questions-au-gouvernement--programme-de-stabilite-pour-2018-2022-18-avril-2018 y el *Rapport d'Information déposé par la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022*: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0880.asp>, [consulta: 3/05/2018].

³⁶ El *Servicio de Estudios* creado en 2013, en el seno de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, para proporcionar apoyo técnico a los miembros del parlamento de manera individual en función de las solicitudes de información por ellos requeridas, actuando así de manera reactiva es decir dando respuesta a las consultas que éstos le dirigen (elaborando notas y respuestas por escrito u oralmente); de otra procede de manera proactiva realizando publicaciones de fácil lectura para el conjunto de los parlamentarios. Además proporciona apoyo tanto a los parlamentarios como a su staff, en materias relativas a cinco políticas (economía, políticas estructurales, presupuestaria, ciudadanía y externa). Igualmente, contrata estudios externos, en 2015 se dedicaron 6 millones de euros. Todo ello según extracto de la intervención de Grzebieluch, B. European Parliament, “*Expertise at the Service of Democratic Institutions: the Case of the European Parliament*”, en la reunión del Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP, “*LOS PARLAMENTOS Y LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA*”, Celebrado en el Parlamento de la República de Azerbaiyán (MILLIS MEJLIS) los días 19 y 20 de mayo de 2016.

2.2. Red de expertos de Funcionarios de Presupuestos Parlamentarios (PBO, en sus siglas en inglés) de la OCDE

En cuanto al segundo grupo de trabajo en cuyas actividades el Departamento participa desde 2010, fue creado en el Parlamento italiano en 2009. Su establecimiento obedece al objetivo de facilitar el intercambio de información y experiencias en el ámbito de la presupuestación y del gasto público, así como de los mecanismos e instituciones de control de carácter parlamentario existentes en cada país participante, con especial referencia a la actuación y funcionamiento de los llamados Consejos Fiscales Independientes (IFIs en sus siglas en inglés) que al abrigo de la nueva gobernanza se han ido estableciendo en los últimos años desde la entrada en vigor del Pacto de Estabilidad.

Este departamento, además de ser parte activa en los trabajos preparatorios para la formulación de los principios comunes que deben regir la actuación de las instituciones fiscales independientes³⁷ y los de las instituciones presupuestarias, ha podido conocer, de primera mano, los avatares que han rodeado la puesta en funcionamiento de las mayoría de las instituciones fiscales independientes (sus mandatos, medios humanos y materiales, y retos)³⁸. De todo ello hemos aprendido la importancia de contar con unas previsiones macroeconómicas creíbles y bien fundamentadas realizadas autónomamente del gobierno (CBO o OBR) o realizadas por el ejecutivo pero sometidas al examen y validación por una institución independiente (la AIReF de España o el Alto Consejo de Finanzas de Francia); los métodos y herramientas para cuantificar el coste de las propuestas emanantes del ejecutivo y del legislativo, etc.

2.3. Participación en las reuniones de trabajo de la Comisión Europea en el marco del diálogo con expertos nacionales en materias económicas y presupuestarias en Bruselas

Asistencia al encuentro anual denominado “Foro Económico de Bruselas” (de 2000 a 2007) en el que se debaten los asuntos más relevantes

³⁷ Para más detalle ver, ANDRES JOVANI, J. M.: “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 89, 2013, pp. 239-299.

³⁸ Como son el: Consejo Fiscal de Irlanda, Consejo de Finanzas Públicas de Portugal, Alto Consejo de Finanzas de Francia, AIReF, entre otras) o creadas previamente como la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR) británica (2010) o el Consejo de Política Fiscal sueco (2007); al igual que la actualización de la información sobre oficinas presupuestarias como la CBO norteamericana; la NABO de Corea; la PBO de Canadá o la de Australia.

de la política económica a nivel europeo y se presentan los resultados de las previsiones de económicas de primavera de la Comisión. La información allí obtenida se ha utilizado principalmente para la elaboración del oportuno boletín sobre previsiones de macroeconómicas comparadas para las principales economías de la UE.

En fechas más recientes, reseñar la participación en las Visitas informativas de *Expertos Españoles en el ámbito de prioridades políticas de la Unión Europea*, (noviembre de 2016); *Expertos Españoles en el ámbito económico y financiero*, (marzo de 2017 y abril de 2018); así como al *Seminario para funcionarios de parlamentos de la Unión Europea sobre la agenda económica de la Comisión Europea*, (diciembre de 2016). La información recabada en todas estas sesiones ha sido oportunamente reflejada en los trabajos que el Departamento lleva a cabo, en especial en la elaboración de boletines sobre las previsiones macroeconómicas, el Semestre europeo o Notas Informativas sobre los escenarios futuros contenidos en la propuesta de la Comisión Europea de marzo de 2017, en la que se plantean cinco posibles escenarios y sus ventajas e inconvenientes, para afrontar los desafíos a los que se enfrenta la UE en la próxima década³⁹.

2.4. Otras actividades: participación en la *Global Network of Parliamentary Budget Officers* (GN-PBO) del Banco Mundial, además de los encuentros anuales, una de sus actividades es el *Open Learning Campus* (OLC) del *World Bank Group*, plataforma de formación continua, recursos e intercambio académico y profesional sobre las distintas políticas del Banco Mundial. Entre ellas, ocupa un lugar relevante el desarrollo de la gobernanza a nivel global y, dentro de ésta, los temas de gasto público, presupuestos y Parlamento⁴⁰.

³⁹ Véase como ejemplo, la Nota Informativa 2/2017/XII (17 de marzo de 2017), *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Factores económicos y sociales*, elaborada por el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados.

⁴⁰ En abril de 2017 este Departamento siguió un curso por internet (Webinar) sobre “Presupuestación con enfoque de género y análisis de impacto” en el que se puso de manifiesto las dificultades que entrañan la elaboración de presupuestos bajo esta perspectiva, así como la importancia de hacerlo. Como caso práctico se presentó la experiencia austriaca en la presupuestación con enfoque de género y en la evaluación de impacto desde esta perspectiva.

III. HERRAMIENTAS TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

1. *Antecedentes*

Hay que tener en cuenta que el Grupo de Trabajo de Proyecciones Macroeconómicas, constituido en 1988, encuentra su origen remoto en el subcomité del *Grupo de tratamiento de datos* creado, en 1983, cuando el CERDP encargó a este último que se ocupara del estudio de los modelos económicos. Además, como hemos visto durante los primeros años de actividad el de Proyecciones Macroeconómicas centró su foco de interés en el análisis de las previsiones económicas en el contexto de la integración europea.

En el caso del *Parlamento español*, a comienzos de 1994, hubo un intento de acercar las herramientas de los modelos macroeconómicos para la simulación del impacto de las propuestas emanadas por diputados y grupos parlamentarios u órganos de la Cámara, mediante la firma de convenios de colaboración con las instituciones pertinentes. En concreto se exploró la posibilidad de realizar un convenio con el Centro de Predicción Económica (CEPREDE) de la Universidad Autónoma de Madrid⁴¹. Dicho centro de prospectiva aportaría periódicamente los resultados de sus predicciones para la economía española a cinco años, así como la realización de las simulaciones oportunas sobre los efectos en la economía española por la adopción de políticas económicas alternativas en el ámbito energético, fiscal o del gasto público.

En aquellas fechas la *Cámara de los Comunes* ya contaba con acceso al Treasury Model⁴². El coste anual por la utilización del mismo se cifraba en 17.000 Libras esterlinas; las simulaciones eran realizadas por los propios servicios de la Cámara (el Departamento de Estadísticas y Política Económica de la Dirección de Estudios) con el apoyo de funcionarios del

⁴¹ Institución que ya venía colaborando con el Área de Estudios Económicos desde 1988, proporcionando sus previsiones macroeconómicas para la elaboración, por esta unidad, del correspondiente cuadro comparado de previsiones con motivo de la tramitación de los PGE junto a las proporcionadas por el Servicio de Estudios del, entonces, BBV y por el Instituto de Estudios Económicos, por cierto, dirigido en aquellas fechas por el que ha sido titular, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, hasta mayo de 2018.

⁴² Acceso regulado en la *Industry Act 1975, Section 27*, vigente hasta 2011, ya que tras la creación de la OBR la competencia para elaborar las previsiones macroeconómicas recae en esta institución independiente.

Ministerio de Economía, tanto para la interpretación de resultados, como para la elaboración de la propia simulación. En cuanto al número solicitudes recibidas en dicha unidad de estudios, por término medio, se cifraba en una docena anualmente⁴³.

2. Ejemplos de Francia y Finlandia⁴⁴

Fundamentalmente, aquí presentaremos los modelos de actuación del Senado francés y el de la Eduskunta de Finlandia por ser los más significativos y con un mayor desarrollo reciente. Solo brevemente, mencionaremos alguna otra experiencia identificada en otros parlamentos, en cuanto a la utilización de herramientas cuantitativas.

2.1. El ejemplo del *Senado francés*, tiene interés ya que por su propia naturaleza se ocupa de manera destacada del trasfondo económico que rodea la toma de decisiones y la tramitación de iniciativas parlamentarias. Como señalábamos en páginas atrás, en referencia a la creación del Grupo de Trabajo de Proyecciones Macroeconómicas, esta Cámara desempeñó un papel fundamental, manifestación clara de su vocación por el análisis a largo plazo y los retos a los que se enfrenta la economía francesa.

Esta vocación por el análisis del largo plazo ha pasado por diferentes etapas. En primer lugar, en 1982 se creó la *Delegación para la Planificación* con el cometido principal de informar a la Cámara sobre la elaboración y ejecución de los planes, siendo una de las herramientas utilizadas los modelos macroeconómicos para realizar trabajos de proyección. Así, desde el momento inicial de su creación, a comienzos de los ochenta, con motivo del inicio de la tramitación parlamentaria anual del presupuesto, tiene lugar la presentación de la síntesis de los trabajos de proyección, realizados a petición de los servicios técnicos de la Cámara Alta a organismos externos

⁴³ Según consta en una respuesta enviada por el responsable de dicha unidad, por correo postal, con fecha de 26 de enero de 1994 al Área de Estudios Económicos a preguntas planteadas por esta unidad, con motivo de la elaboración de la propuesta de convenio antes mencionada.

⁴⁴ Desde de aquí agradecer especialmente el apoyo recibido por el Departamento de Documentación del Congreso, tanto por la responsable del Servicio de Difusión de la Información, Inmaculada Moreno, como por la Documentalista Gloria de la Chica, en la localización de antecedentes y referencias comparadas, que han resultado de gran utilidad para la realización del presente apartado.

de la misma (tales como el Observatorio Francés de Coyuntura Económica o el Centro de Observación Económico de la Cámara de Comercio de París), sobre las perspectivas económicas a medio plazo comparadas, todo ello realizado con el soporte técnico de la *Célula de Prospectiva*.

Más tarde, en 1993, una vez abandonada la planificación como tal compendiada en un único plan (el último fue el *Plan XI*), la Delegación continuó sus trabajos de información, con el apoyo de la *División de Estudios Macroeconómicos* del Senado, para la realización de las proyecciones y simulaciones pertinentes.

La reforma constitucional francesa de 2008, supuso, entre otros extremos, la constitucionalización de la evaluación como nueva función a desempeñar por el Parlamento junto a las dos funciones tradicionales, la legislativa y la de control (art. 24). Reforma constitucional que tuvo su reflejo en la reorganización de la Administración parlamentaria. En concreto para el Senado supuso la creación de una serie de nuevas Delegaciones. Entre ellas, la *Delegación de Prospectiva*, que se creó en abril de 2009, con la misión de reflexionar sobre las transformaciones de la sociedad y de la economía e informar de ello al Senado, compuesta de 36 senadores⁴⁵. Para lo cual se contempla, que de una parte, desarrolle una serie de escenarios de evolución futuros en relación con los temas objeto de estudio, y de otra, que mantenga relaciones con otras instancias de prospectiva francesas y extranjeras.

El apoyo técnico que esta delegación recibe proviene de un comité de expertos y especialmente de una unidad técnica especializada, la *División de la Delegación de Estudios Prospectivos*, que en la actualidad cuenta con cinco efectivos, insertada en la Administración Parlamentaria de la Cámara⁴⁶.

⁴⁵ Delegación creada por la *Instrucción general de la Mesa Senado XVII bis. Delegaciones del Senado*.

⁴⁶ Para mayor detalle sobre las restantes divisiones que dan apoyo a las delegaciones correspondientes, entre ellas la de la Oficina Parlamentaria de Evaluación de las Opciones Científicas y Tecnológicas, o la Delegación para los Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, etc., todas ellas bajo dependencia de la Dirección de Iniciativa Parlamentaria y de las Delegaciones, consultar: <http://www.senat.fr/adresses/annuaire-des-services.html>, [consulta: 3/05/2018].

2.2. *La Comisión para el Futuro* del Parlamento de Finlandia. Hasta la creación por el Senado francés de la *Delegación de la Prospectiva*, la Eduskunta era el único parlamento del mundo en haber creado un órgano especializado para estudiar y reflexionar sobre el futuro⁴⁷.

En síntesis, dicha Comisión establecida en 1993, con carácter temporal, y de manera definitiva, en marzo de 2000, tras la reforma constitucional finlandesa, encuentra su idea inicial, en la propuesta formulada por 133 diputados, que dirigen, a las más altas instituciones del gobierno y del parlamento en 1986.

Aunque se trata de una de las dieciséis comisiones permanentes del Parlamento finlandés, compuesta por 17 diputados, no ejerce la función legislativa y tampoco examina el proyecto de ley de Presupuestos. Sus tareas fundamentales son: elaborar las respuestas a los informes que sobre el futuro realiza el gobierno cada cuatro años; contribuir a los trabajos del resto de las comisiones, aportando la visión estratégica a largo plazo; debatir sobre asuntos concernientes a los factores y modelos para el progreso de la sociedad finlandesa; llevar a cabo análisis de prospectiva sobre la ciencia y la tecnología y evaluar el desarrollo tecnológico y sus consecuencias en la sociedad.

En suma, los dos ámbitos fundamentales de actuación de la *Comisión para el Futuro* son, de un lado, la prospectiva y de otro, la evaluación de las opciones científicas y tecnológicas. Entre los temas abordados hasta el momento, encontramos informes diversos sobre la energía, la genética, el estado de bienestar y la tecnología del futuro⁴⁸.

Por último, indicar que el *Servicio de Estudios de la Eduskunta* se está planteando, justamente en estos momentos, ampliar sus análisis económicos mediante la adquisición de un modelo macroeconómico para

⁴⁷ Así se califica en el estudio sobre el origen, estatus legal, modo de funcionamiento de dicha comisión y las enseñanzas a extraer de esta experiencia, llevado a cabo por la *Delegación de Prospectiva* francesa. SENAT, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale a la prospective sur la commission pour l'avenir de Parlement de Finlandia*, n° 377, 1 de abril de 2009.

⁴⁸ <https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>, [consulta: 3/05/2018].

analizar las propuestas sobre reformas económicas. Hasta la fecha, esta unidad manifiesta utilizar un modelo de microsimulación propio (denominado SISU) para la realización de análisis de costes estáticos y efectos distribucionales de las modificaciones tributarias tanto de los impuestos directos como de la seguridad social.

Finalmente, mencionar otra práctica identificada que consiste en la utilización de modelos microeconómicos como el EUROMOD para realizar simulaciones⁴⁹. Parlamentos de ámbito subnacional, como el *escocés*, recurren a su utilización para la realización de simulaciones de política fiscal. Así, el *Centro de Información del Parlamento Escocés* ha publicado recientemente, enero de 2018, nuevas estimaciones de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta en Escocia, utilizando dicho modelo⁵⁰.

IV. DESAFÍOS A FUTURO DEL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO. REFLEXIONES FINALES

Las unidades de análisis económico y/o presupuestario de ámbito parlamentario desempeñan un papel clave a la hora de intentar equilibrar el acceso y examen de la información económica y presupuestaria de la institución parlamentaria frente al ejecutivo.

A lo largo de este trabajo se han ido identificando ciertas debilidades y fortalezas en la organización y funcionamiento de estas unidades. Así, en general, éstas se caracterizan por ser pequeñas estructuras orgánicas, que hacen mucho con poco. Efectivamente, cuentan, por lo común, con escasos medios humanos y materiales lo que incide, en ocasiones, en disponer de una capacidad técnica limitada. Su esfera de actuación es muy amplia y diversa y viene determinada por la actividad del parlamento, y los principales desafíos o asuntos del país en cuestión. En algunos casos, se apoyan en redes de expertos: mundo académico o instituciones especializadas, panel de

⁴⁹ EUROMOD es un modelo de microsimulación impuestos-prestaciones para la Unión Europea (UE) que permite a los investigadores y analistas de políticas calcular, de manera comparable, los efectos de los impuestos y prestaciones sobre la renta de los hogares e incentivos al trabajo para la población de cada país y para la UE en su conjunto. En el caso de España participa el Instituto de Estudios Fiscales https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year7/Y7_CR_ES_Final_V2.pdf, [consulta: 3/05/2018].

⁵⁰ Ver: <https://www.euromod.ac.uk/2018/01/25/scottish-parliament-uses-euromod-predict-potential-tax-revenues>, [consulta: 3/05/2018].

expertos y comités científicos. En otros, utilizan modelos como herramientas de simulación macro y micro desarrollados por el Ministerio de Economía y /o de Hacienda u otros organismos oficiales o del ámbito universitario. Incluso en algún caso ha surgido la propuesta de creación de un modelo macroeconómico propio para la institución parlamentaria.

De igual modo, estas unidades se enfrentan a retos específicos determinados por la propia naturaleza del trabajo parlamentario, como la brevedad de los plazos para la realización de los trabajos, o la disyuntiva “especialista versus generalista” en cuanto a los conocimientos y experiencia que se requieren del personal técnico experto que trabaja en dichas unidades. En un entorno cada vez más complejo, la labor de sistematización, e identificación de los datos y fuentes relevantes y allanamiento es todo un desafío. Simplificar lo complejo, ese es el lema.

Como retos a futuro, dado que las unidades de estudio de ámbito parlamentario parecen “predestinadas” a disponer de unos recursos humanos y materiales limitados, se trataría en primer lugar, de profundizar las sinergias que generan los grupos de trabajo internacionales, con los que en nuestro caso hemos establecido una sólida y duradera relación. En este sentido, la experiencia del pasado nos muestra lo provechoso que ha resultado, por ejemplo, la puesta común de las previsiones comparadas para la economía de cada país participante o el ejercicio de simulación económica realizado a través de modelos macroeconómicos europeos⁵¹.

En segundo lugar, se trataría de dotar al Parlamento español de herramientas (simuladores, modelos microeconómicos...) que permitan a la unidad competente realizar los cálculos pertinentes o bien recurrir a la firma de convenios con las instituciones responsables de dichos instrumentos técnicos⁵². Todo ello, a fin de poder dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas de cálculos precisos, procedentes de diputados y órganos parlamentarios (comisión, subcomisión o ponencia), especialmente, en un momento en el que el desarrollo del *Big Data* abre nuevas posibilidades

⁵¹ Ver en páginas anteriores: el subapartado 2.1. *Actividades desarrolladas por el Departamento en el seno del Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP* y el capítulo III. *Herramientas técnicas para el análisis económico y presupuestario en el ámbito parlamentario*.

⁵² Por ejemplo, con el Instituto de Estudios Fiscales y con la AIREF.

para el análisis de datos. De igual modo, contemplar la utilización de nuevas herramientas para la presentación de los análisis resultantes (como infografías, webs, blogs, redes sociales) con accesibilidad inmediata de los usuarios en cualquier momento y lugar.

Estos desarrollos permitirían también reforzar el análisis de las políticas públicas, toda vez que la simple ejecución presupuestaria enfocada, como mera cuestión contable que mide únicamente en términos de porcentaje la ejecución del gasto sobre lo aprobado en los PGE, está dando paso a una demanda creciente de la evaluación tanto *ex ante* (definición de objetivos a cumplir dentro de una política y asignar unos recursos) como *ex post* (hacer un examen de eficacia y verificar si se han cumplido los objetivos marcados)⁵³. En esta línea de trabajo, el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario, que tiene entre sus funciones el análisis de la evaluación de las políticas públicas, está llamado a desempeñar un papel fundamental que será preciso ir articulando, dotándolo de las herramientas y medios humanos suficientes.

Así mismo señalar que en la actualidad, la información disponible sobre la realización de los presupuestos permite verificar el control de legalidad, si bien con algunas lagunas, de toda la Administración General del Estado⁵⁴. El Tribunal de Cuentas, en sus informes de fiscalización de la Cuenta General del Estado ha manifestado en diversas ocasiones la necesidad de realizar un control de eficacia. Desaparecida la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas, convertida en un instituto con rango de subdirección general bajo dependencia orgánica del Ministerio de Hacienda (julio de 2017), es la Autoridad Independiente para la Responsabilidad Fiscal (AIReF) la que está comenzando a realizar ciertos análisis *ex ante* (coste

⁵³ Hay una demanda creciente de realización de este tipo de análisis tanto por los mismos diputados que plantean sus solicitudes de información en estos términos como por que es un enfoque predominante en organismos internacionales (OCDE, Comisión Europea, Parlamento Europeo).

⁵⁴ Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria de 2012 y la Ley Transparencia de 2013, hay que admitir que se ha realizado un esfuerzo en la mejora de la difusión de los datos de ejecución presupuestaria a través de la central de información del Ministerio de Hacienda. No obstante persisten ciertas lagunas o deficiencias, una de las más destacadas está relacionada con los datos sobre ejecución de los programas presupuestarios, alrededor de un centenar, que son gestionados en su totalidad o en parte por organismos, agencias o la Seguridad Social.

de la implantación de una renta universal) y *ex post* (spending review) por encargo del ejecutivo⁵⁵.

A modo de reflexión final, en el contexto actual español parece haber finalmente emergido el debate de la necesidad de disponer de una Oficina técnica para asesorar al parlamento en el campo científico⁵⁶. Creación que estaría justificada, al menos en parte, para propiciar que las decisiones se tomen basadas únicamente en los hechos, dejando así a un lado *sentimientos y creencias*, según palabras del responsable de la Unidad de Evaluación de las Opciones Científicas y Tecnológicas (STOA) del Parlamento Europeo⁵⁷. Resulta de justicia, traer aquí, que ya en 2015, un grupo de funcionarios de las Cortes, conscientes de la importancia de contar con un asesoramiento técnico especializado y como poseedores de ese conocimiento experto en las ramas de ingeniería, informática, economía y comunicación, proponíamos la creación de un órgano de este carácter, similar al que existe desde hace años, en otros parlamentos de nuestro entorno (Reino Unido, Francia, Finlandia, Parlamento Europeo, etc.) con la finalidad de mejorar la adopción de políticas sustentadas en la perspectiva del largo plazo, aportando mediciones y los pertinentes datos relevantes⁵⁸.

Efectivamente si la institución parlamentaria se dota de todo este conocimiento especializado, ello podría contribuir sin lugar a dudas a que recupere el papel central que ocupó en fechas lejanas, permitiendo superar, citando al profesor García Morillo, "...la incapacidad del Parlamento actual,

⁵⁵ El Consejo de Ministros de 26 de enero de 2018, aprobó el *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*. Allí se identifica un total de siete proyectos de evaluación que afectan, tanto a Comunidades Autónomas, como a la Administración Central según el caso, en materias como medicamentos, políticas activas de empleo, becas de educación universitaria, etc. Ver documento en: <http://www.airef.es/documents/10181/400912/AIReF+Plan+de+Acci%C3%B3n+Spending+Review+Aprobado+por+ACM+.pdf/5b1cec14-3365-43a6-8b96-648d89e82a90>. [consulta: 03/05/2018].

⁵⁶ Véase la reciente iniciativa ciudadana independiente que tiene como objetivo: «que la ciencia y el conocimiento científico sean cada vez más importantes en la formulación de propuestas políticas», (<https://www.cienciaenelparlamento.org/>), [consulta: 3/05/2018].

⁵⁷ EL PAÍS, *Leyes con ciencia*, del 4/5/2018, p. 28.

⁵⁸ Propuesta incluida en un documento de carácter estratégico elaborado por la Asociación profesional de Asesores Facultativos de las Cortes Generales, *Las propuestas de impulso de la Administración Parlamentaria y el cuerpo de Asesores Facultativos*, abril de 2015.

tal y como está hoy concebido, para hacer frente con la debida eficacia a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más compleja”⁵⁹.

Ya en el siglo XIX el físico y matemático William T. Kelvin señaló la importancia de la medición a través de la muy conocida aserción: “Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”.

BIBLIOGRAFÍA

- AIReF: *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas. (Spending Review)*. (1/08/2017). Disponible en: <http://www.airef.es/documents/10181/400912/AIReF+Plan+de+Acci%C3%B3n+Spending+Review-Aprobado+por+ACM+.pdf/5b-1cec14-3365-43a6-8b96-648d89e82a90> [consulta: 03/05/2018].
- ANDRÉS JOVANI, J.M.: “El análisis económico y presupuestario en las Cortes Generales. Un continuo proceso de adaptación”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 104, 2018.
- ANDRÉS JOVANI, J.M.: “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 89, 2013, pp. 239-299.
- ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA: *Rapport d'information déposé par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022*. Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0880.asp> [consulta: 03/05/2018].
- ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA: *Sesión plenaria de 18/4/2018* [Recurso audiovisual]. Disponible en: http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5897295_5ad740b118c42.1ere-seance--questions-au-gouvernement--programme-de-stabilite-pour-2018-2022-18-avril-2018 [consulta: 03/05/2018].
- CENTRO EUROPEO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA (CERDP): *ECPRD 30 YEARS 1977-2007. A summary of major events and achievements of the European Centre for Parliamentary Research and Documentation*. European Parliament, Bruselas, 2007.
- CENTRO EUROPEO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA (CERDP): *40 years ECPRD a real contribution to the effectiveness of democracy*

⁵⁹ GARCÍA MORILLO J., “El parlamento ante las nuevas realidades”, *op. cit.*, p. 150.

- in Europe*. Ulrich Hüsch, ECPRD Co-Secretary, European Parliament, 2017.
- CLUB HERMES: “Variantes técnicas y de política económica para los principales países de la CEE”. *Boletín de Información*, nº 150, Congreso de los Diputados, 1991, pp. 221-266.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria X Legislatura (2011-2015)*, Madrid, 2016.
- DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO: *Crisis económica y financiera. Respuestas de los parlamentos de la Unión Europea*. Congreso de los Diputados (Nota Informativa 2/2018, 12 de marzo).
- DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO: *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Factores económicos y sociales*. Congreso de los Diputados (Nota Informativa 2/2017, 17 de marzo).
- DOMINGUEZ, N.: “Leyes con ciencia”, *EL PAIS*, de 4 de mayo de 2018, p.28.
- GARCIA MORILLO, J.: “El parlamento ante las nuevas realidades”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 4, 1997, pp.141-162.
- GRZEBIELUCH, B.: “Expertise at the Service of Democratic Institutions: the Case of the European Parliament”, en la reunión del Área de interés de Asuntos Económicos y Presupuestarios del CERDP *Los parlamentos y la nueva gobernanza económica y presupuestaria*, celebrado en el Parlamento de la República de Azerbaiyán (MILLIS MEJLIS) los días 19 y 20 de mayo de 2016.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY: *Parliamentary Research Handbook*, Londres, 2017.
- SENAT: *Rapport d’information fait au nom de la délégation sénatoriale a la prospective sur la commission pour l’avenir de Parlement de Finlandia*, nº377, 1 de abril de 2009.
- UIP e IFLA: *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, 2015.
- VV. AA.: “Congressional Staff 1979-2015”. En: *Vital Statistics on Congress*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/> [consulta: 03/05/2018].

EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO EN LAS CORTES GENERALES. UN CONTINUO PROCESO DE ADAPTACIÓN

Juan Manuel ANDRÉS JOVANI
Asesor Facultativo de las Cortes Generales
Departamento de Análisis Económico y Presupuestario
Congreso de los Diputados

RESUMEN

La Constitución Española de 1978 estableció las bases del estado social y de una hacienda pública moderna. Desde entonces, la función económica del parlamento se ha visto sometida a un continuo proceso de transformación, que ha afectado tanto al control de la política económica en general como al ejercicio de sus competencias específicas en el procedimiento presupuestario. Por un lado, el crecimiento del gasto público requirió la modernización del presupuesto para asegurar un adecuado control de las finanzas públicas. Por otro, el doble proceso de descentralización autonómica e integración europea ha obligado a desarrollar mecanismos de coordinación entre todos los niveles de gobierno para garantizar la estabilidad presupuestaria.

En este artículo, se realiza un recorrido por el proceso de adaptación que han llevado a cabo los servicios de estudios y análisis económico y presupuestario en el Congreso para ofrecer, con los medios disponibles, un apoyo técnico a las específicas funciones parlamentarias en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado y una información completa, objetiva y sistemática sobre el ciclo presupuestario y la ejecución presupuestaria en su conjunto. Más recientemente, la política presupuestaria, ordenada en torno al Semestre Europeo, ha ido abarcando ámbitos cada vez más amplios de la política económica, y las instituciones europeas reclaman una mayor implicación de los parlamentos nacionales en la gobernanza económica, apoyados en el principio de transparencia y en unos medios técnicos suficientes.

Palabras clave: parlamento, presupuesto, política presupuestaria, análisis económico y presupuestario

ABSTRACT

The Spanish Constitution of 1978 established the foundations of the social State and the modern public finances. Since then, the economic function of the parliament has been subject to a continuous process of changes that have affected to the economic policy control as well as the specific competences of the parliament within the budgetary process. On the one hand, the growing public expenditures called for a modernization of the budget, in order to ensure an adequate control of the public finances. On the other hand, the twofold process of regional decentralization and European integration set up mechanisms for the coordination between all levels of government, to guarantee budgetary stability.

In this article, we carry out a review of the process to adapt the work of the economic and budgetary research services of the Congress in order to offer technical advice to the specific parliamentary functions in the budget process and complete, objective and systematic information regarding the entire budget cycle and budget execution. More recently, the budgetary policy, scheduled by the European Semester, has covered a wider scope of the economic policy, the European institutions calling for a deeper role of the national parliaments in the economic governance, based on the principle of transparency and sufficient technical staff.

Keywords: parliament, budget, budgetary policy, economic and budgetary analysis.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO PRESUPUESTARIO Y EL PAPEL DEL PARLAMENTO; III. DE LOS ESTUDIOS ECONÓMICOS AL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO; IV. LA INTEGRACIÓN EN EL EURO. DEL TRATADO DE MAASTRICH A LA CRISIS ECONÓMICA; V. LA IRRUPCIÓN DE LA CRISIS EN LOS TRABAJOS DEL DEPARTAMENTO; VI. EL SEMESTRE EUROPEO Y LA NUEVA ARTICULACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO; VII. EL FUTURO A MEDIO Y LARGO PLAZO; BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 estableció los principios rectores de la política social y económica como compromiso de los poderes públicos y sentó las bases de la intervención del Estado en la economía, en línea con el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, subordinando la riqueza al interés general y reconociendo la iniciativa pública en la actividad económica de acuerdo con las necesidades colectivas y el equilibrio regional y sectorial. Entre 1975 y 1985 (año de la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas), la participación del sector público en la economía se incrementó desde el 27% al 42% del PIB, un aumento de quince puntos porcentuales de PIB en diez años¹.

Por el lado de los ingresos públicos, la Constitución estableció como deber de los ciudadanos la contribución al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema fiscal justo e inspirado en el principio de progresividad (artículo 31 CE).

El Título VII reguló también los principios fiscales y presupuestarios básicos, como la legalidad de los tributos y los principios de competencia y anualidad en relación con los Presupuestos Generales del Estado, y desde la reforma del artículo 135, la estabilidad presupuestaria como principio de actuación para todas las Administraciones Públicas y el pago de la deuda como prioridad del gasto. El Tribunal de Cuentas se erigió como máximo órgano fiscalizador de la Cuenta General del Estado, dependiente de las Cortes Generales².

Por otro lado, la descentralización del gasto y las relaciones financieras entre Administraciones Públicas derivadas de la organización territorial

¹ Sáenz Rodríguez, E: “La evolución del sector público español en el periodo 1960-2000”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 26 (julio 2008), pp. 45-61.

² Los artículos 133 a 136 formarían parte de lo que se ha denominado la “Constitución Presupuestaria” (fiscal constitution) definida como el conjunto de reglas fundamentales (rango constitucional y legislación general básica) relativas a los principios y procedimientos presupuestarios y a la gestión y control de finanzas públicas (BLÖCHLIGER, H. and KANTOROWICZ, J., *OECD Fiscal Federalism Studies Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*. Korea Institute of Public Finance, OECD. OECD Publishing, 2015. Estos autores toman el concepto de BRENNAN, G. y BUCHANAN, J: *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, 1980).

del Estado diseñada en el Título VIII han constituido un asunto de especial relevancia en la hacienda pública de la España constitucional.

Finalmente, si bien se ha destacado la falta de alusiones explícitas en la Constitución a la integración en las Comunidades Europeas (a pesar de que España ya había solicitado formalmente la adhesión el 28 de julio de 1977 ~~y de que ya~~), la previsión del artículo 93, que faculta a las Cortes Generales “para ceder o atribuir el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”, ha permitido la posterior recepción del proceso de construcción europea³. Así, los compromisos derivados de la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de las reformas de la gobernanza económica de la UE se pueden considerar elementos sobrevenidos de la Constitución Económica, como lo prueba la reforma del artículo 135 de la Constitución en septiembre de 2011.

Este artículo realiza un recorrido por la evolución de los estudios económicos primero, y posteriormente del asesoramiento económico y presupuestario en el Congreso de los Diputados, que describimos como un continuo proceso de adaptación a los cambios que han supuesto la modernización de la política presupuestaria por un lado, y por otro, el proceso de integración en la UE y en la moneda única, con sus requerimientos de coordinación de las políticas económicas y la configuración de los marcos presupuestarios nacionales que, basados en el principio de transparencia, constituyen una oportunidad para el refuerzo del papel del parlamento en la política presupuestaria.

II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO PRESUPUESTARIO Y EL PAPEL DEL PARLAMENTO

1. Los principios presupuestarios constitucionales

El crecimiento del gasto público junto con el control del déficit público que exigía la adhesión a las Comunidades Europeas como garantía de la estabilización macroeconómica, pronto impulsaron la introducción de metodologías presupuestarias modernas, como el presupuesto por programas, y sistemas de control del gasto público para cumplir con los

³ Ver el Informe del Consejo de Estado sobre la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, de febrero de 2006.

principios constitucionales de legalidad y de eficacia en la actuación de las Administraciones públicas (artículo 103 de la CE).

El marco presupuestario del artículo 134 de la Constitución respondía a una concepción clásica del presupuesto, basada en los principios de competencia, anualidad y universalidad⁴. A medida que el marco originario quedaba superado por las exigencias de una administración pública más compleja y moderna, se fueron incorporando nuevos principios mediante sucesivas reformas de la legislación presupuestaria o a través de las leyes anuales de PGE, lo que provocó una dispersión normativa que se vino a resolver con la Ley 47/2003, General Presupuestaria (en adelante LGP)⁵.

La nueva norma tenía por objeto, según su exposición de motivos “lograr una mayor racionalización del proceso presupuestario, continuando el camino iniciado por las leyes de estabilidad presupuestaria” mediante “el traslado a la norma de las más modernas y novedosas teorías y técnicas de presupuestación, control y contabilidad en el ámbito de la gestión pública”. Un factor importante era “el avance tecnológico, que permitía la introducción de mejoras en los procedimientos de información y presupuestación”. Junto a ello, “las nuevas formas de organización institucional (agencias y organismos públicos) consagradas en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997” y “el proceso de descentralización en España” requerían nuevos mecanismos de coordinación. Finalmente, otros motivos para la reforma eran “la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria Europea” y el nuevo marco financiero

⁴ Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.” (art. 134.1 CE). “Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado” (art. 134.2 CE).

⁵ Así se explicaba en la Exposición de motivos de la LGP, “esta Ley responde a la necesidad de corrección de la dispersión de la legislación presupuestaria que se ha producido tras la promulgación del texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988”. Éste tenía su origen en la *Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria* “que, con modificaciones de mayor o menor trascendencia, han supuesto durante una etapa de más de 25 años el marco de referencia del proceso presupuestario”. Y se afirmaba también: “Por otro lado, en los últimos años ha sido bastante común la utilización de las leyes de presupuestos anuales o las leyes de “acompañamiento” para introducir modificaciones en el ámbito presupuestario y financiero en general, que han modificado las reglas e incluso los principios contenidos en el texto refundido”.

de la Seguridad Social, “que hace conveniente su acomodamiento en la nueva norma financiera.”

Pero el factor definitivo de cambio en la política presupuestaria que impulsó la nueva LGP fue la aprobación en 2001 de la primera Ley de Estabilidad Presupuestaria⁶, consecuencia de la integración en el euro, que requirió la incorporación de sus principios rectores a la legislación presupuestaria. Estos principios, “todos ello al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria”, eran tres: plurianualidad, transparencia y eficiencia⁷.

2. La armonización de los marcos presupuestarios en la UE

La modernización del marco presupuestario se completó con la Directiva del *six pack* de la nueva gobernanza económica de la UE⁸, que lo definía como “*el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que constituyen la base de las políticas presupuestarias de las administraciones públicas*”.

La Directiva enumeraba los elementos que deben conformar el marco legal e institucional de la política presupuestaria de los Estados miembros. En particular: a) los sistemas de contabilidad presupuestaria

⁶ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

⁷ Así se reflejaba en la Exposición de motivos de la LGP: “Pero es quizás la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria la que hace inevitable la elaboración de una nueva disposición legal que venga a regular el régimen económico financiero del sector público estatal. De hecho, donde se introducen las innovaciones más significativas en la regulación aplicable al proceso presupuestario es al tratar la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad”.

“Los escenarios presupuestarios plurianuales serán sometidos por el Ministerio de Hacienda al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año (...) La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones públicas con los programas de estabilidad y crecimiento; la transparencia es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, y por último, la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos debe ser la referencia en la orientación de las políticas de gasto.” (Exposición de motivos de la Ley 47/2003 General Presupuestaria).

⁸ Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, que formaba parte del Six Pack de la nueva gobernanza económica de la UE para reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tras el impacto de la crisis.

e información estadística; b) las normas y procedimientos que regulan la elaboración de previsiones para la planificación presupuestaria; c) las reglas presupuestarias numéricas específicas por país, expresadas como indicadores sintéticos de los resultados presupuestarios, como el déficit presupuestario, las necesidades de financiación o la deuda de las administraciones públicas; d) las normas procedimentales que sostienen todas las etapas del proceso presupuestario; e) los marcos y objetivos presupuestarios a medio plazo, que amplían el horizonte de la política presupuestaria más allá del calendario presupuestario anual; f) los dispositivos de control y análisis independientes destinados a reforzar la transparencia de los elementos del proceso presupuestario; g) los mecanismos y las normas que regulan las relaciones presupuestarias entre todos los subsectores de las administraciones públicas.

Estos elementos se alineaban con los principios de los manuales de buenas prácticas presupuestarias del FMI⁹ y de la OCDE¹⁰. La integración de dichos elementos en los ordenamientos jurídicos nacionales se consideraba “*una de las piedras angulares*” del marco reforzado de supervisión presupuestaria, según la Directiva, y planteaba nuevos retos y exigencias para la información económica en el parlamento, a la vez que nuevas oportunidades para el refuerzo de la función de control basada en los sistemas de contabilidad y estadísticas presupuestarias y en instituciones independientes de refuerzo de la transparencia, disposición que dio lugar a la creación de las instituciones fiscales independientes (IFIs) o Consejos Fiscales, en España la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Esta evolución del marco presupuestario fue imponiendo progresivamente nuevas obligaciones a los gobiernos, especialmente en la fase de

⁹ El FMI publicó en 1998 el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* y la primera edición del *Manual de Transparencia Fiscal*, con el fin de ampliar y explicar los principios del Código y de contribuir a orientar la preparación de los *Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas* (módulo de transparencia fiscal), en el marco de un programa voluntario de evaluaciones de la transparencia fiscal de los países, “reflejo de un consenso manifiesto en torno a la importancia de la transparencia fiscal para el buen gobierno, que a su vez es crucial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad”. La última versión del Código y del Manual corresponde a 2007, si bien se señalaba en ésta que “los objetivos originales que guiaron la elaboración del programa de transparencia fiscal siguen siendo válidos”.

Ver también KOPITS y CRAIG (1998).

¹⁰ OECD (2002).

elaboración del presupuesto, como el ejercicio de previsiones económicas fiables y contrastables, con transparencia de métodos, modelos y parámetros, o la presentación del Programa de Estabilidad con perspectiva plurianual. Pero también atribuía nuevas competencias formales al parlamento, que si en el marco original entraba en juego en el último trimestre del año, para enmendar y aprobar el presupuesto remitido por el gobierno, a partir de la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria pasaba a aprobar el objetivo de estabilidad plurianual en el primer semestre del año.

3. El papel reforzado de los parlamentos

En el plano internacional, esta evolución se dio en paralelo a la transición de numerosos países a la democracia, con parlamentos que buscaban reforzar su papel de control del ejecutivo, y a la crisis fiscal de los Estados de bienestar en los países desarrollados, que condujo a replanteamientos de los sistemas de gestión de las políticas públicas para mejorar su eficiencia y garantizar la prestación de los servicios públicos, manteniendo a su vez la estabilidad presupuestaria para mantener la confianza de los mercados en las economías nacionales.

Según datos de la OCDE¹¹, en la primera década del siglo el número de parlamentos con unidades de análisis presupuestario, o bien con oficinas presupuestarias independientes adscritas a los mismos, se multiplicó por más de dos, y en muchos casos, las ya existentes incrementaron sus recursos. Entre 2000 y 2007, el número de países con unidades presupuestarias especializadas en el parlamento pasó de siete (Italia, Japón, México, EEUU, Polonia, Suecia y Holanda) a catorce (Chile, Corea, Reino Unido, Canadá, Hungría, Israel, Portugal), y en 2010 al menos tres países (Australia, Irlanda y España) se encontraban en fase de creación de una de ellas¹². Aunque su tamaño, composición y funciones básicas variaban de un país a otro, todas ellas tenían como objetivos ayudar a simplificar la complejidad del presu-

¹¹ OCDE (2011).

¹² La Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales se creó por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre. El Departamento de Análisis Económico y Presupuestario participó en los trabajos preparatorios, como la creación de un canal de consulta de la ejecución presupuestaria con el ministerio de Hacienda y la Seguridad Social y la relación de toda la información económica y financiera que por ley debe remitir el gobierno, sus organismos y otras entidades públicas a las Cortes Generales.

puesto, atenuar el monopolio del ejecutivo de la información presupuestaria y mejorar la credibilidad y la rendición de las cuentas.

Esta modernización de la institución presupuestaria ha supuesto la progresiva incorporación de lo que la OCDE ha denominado principios *modernos* del presupuesto¹³, que sin desvirtuar los principios clásicos, sino más bien con el objetivo de reforzarlos, se proyectan hacia un control *ex post* más efectivo, basado en la transparencia, en la evaluación de la eficiencia y la eficacia del gasto público en la implementación de las políticas públicas y en la rendición de cuentas. Estos principios apelaban directamente a un papel más relevante del parlamento en cuanto que se orientan a la mejora de la calidad democrática de la política presupuestaria. Así se desprendía de los manuales de buenas prácticas del FMI y de la OCDE. Y para que el legislativo pudiera aportar una contribución constructiva en el proceso presupuestario, precisaba de información completa y fiable por parte de los gobiernos, además de una capacidad técnica adecuada¹⁴.

Así, señalaba Schick en 2002 que el papel del legislativo en el presupuesto se veía afectado por dos tendencias: una creciente disciplina presupuestaria impuesta mediante objetivos de estabilidad y un intento por recuperar un control parlamentario más efectivo sobre los ingresos y gastos públicos¹⁵.

Estos cambios en la concepción del marco presupuestario condicionaron la actividad del servicio de estudios económicos del Congreso. Como veremos a continuación, los asuntos presupuestarios cobraron progresivamente un creciente peso en la carga de trabajo.

III. DE LOS ESTUDIOS ECONÓMICOS AL ANÁLISIS ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

1. Los debates de política económica y del estado de la Nación en las primeras etapas

El Artículo 60 del Reglamento del Congreso establece que el Congreso de los Diputados dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de

¹³ LIENERT y JUNG (2005).

¹⁴ ANDERSON (2009).

¹⁵ SCHICK (2002), citado en ANDERSON (2009).

documentación y de asesoramiento, y que se dotará, en especial, a la Comisión de Presupuestos de los medios personales y materiales propios, con objeto de realizar el asesoramiento técnico pertinente en aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.

El desarrollo de esta previsión reglamentaria ha sido gradual en el tiempo. En sus primeras etapas, los estudios económicos se concentraban en los asuntos de política económica general, que ocupaban los debates de una economía que salía de una severa crisis a principios de los años ochenta y miraba hacia la integración de la peseta en el Sistema Monetario Europeo. Así se puede comprobar en la publicación *Debates de Política Económica* que editaban las Cortes Generales en las primeras Legislaturas de la democracia. En concreto, en la correspondiente a la III Legislatura (1986-1989)¹⁶, se recogían los más de sesenta debates de política económica, incluidos los tres de política general sobre el estado de la Nación. De todos ellos, aproximadamente dos tercios trataron la política fiscal, y un segundo gran bloque se dedicaron a la política financiera y monetaria. Además, se relacionaban otros más de ochenta debates de políticas sectoriales. Los asuntos más mencionados eran el gasto público, el ahorro, inversión y creación de empleo y balanza comercial y fomento de las exportaciones. En política monetaria y financiera, destacaban temas como la regulación de los planes y fondos de pensiones, la Ley del Mercado de Valores y las fusiones bancarias. En política fiscal, los debates giraban en torno a la configuración de las Haciendas autonómicas y locales y a la legislación tributaria de las personas físicas y de las empresas.

2. El asesoramiento técnico parlamentario en materia de presupuestos

Sin que esta vertiente dejara de tener relevancia, el desarrollo de la política presupuestaria requirió de manera creciente el asesoramiento técnico parlamentario en materia de presupuestos, que comenzó a cobrar peso durante la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado,

¹⁶ En edición preparada por Carmen Gutiérrez del Castillo, primera economista del Cuerpo de Asesores Facultativos. Como se recoge en la Nota sobre la III edición, en esta Legislatura, iniciada seis meses después de la adhesión de España a la CEE, se certificó el final de la crisis económica y el comienzo de la modernización e internacionalización de la economía española. No obstante ello, fue una etapa no exenta de conflictos, como quedó reflejado en el debate de PGE para 1989 y en el posterior debate sobre el estado de la Nación.

trabajando sobre los tomos en papel que se remitían por el Gobierno a las Cortes Generales, antes de la era de internet.

Así, en la tramitación de los PGE para 1998, la Comisión de Presupuestos contó por primera vez con una *Oficina Presupuestaria*¹⁷, con la adscripción de la única economista entonces en la plantilla de las Cortes Generales, para la resolución de consultas o el traslado de las mismas a los gestores directos del gasto en la Administración del Estado (en el caso de que no figurara la información en los 54 volúmenes de los PGE y 33 de la Seguridad Social) y para verificar que las enmiendas presentadas cumplieran con los requisitos técnicos necesarios para ser admitidas a trámite¹⁸.

Esta primera tentativa de asesoramiento en la tramitación del presupuesto fue, no obstante, el antecedente de un protocolo de trabajo que se implantó definitivamente a partir de la VII Legislatura, consistente en el mencionado apoyo técnico a las enmiendas y en la realización de los cálculos, por parte de los propios servicios técnicos parlamentarios, para repercutir las enmiendas aprobadas en los estados de gastos e ingresos de los presupuestos, tarea que hasta entonces había sido “externalizada” en la propia Administración General del Estado¹⁹.

¹⁷ La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (Ley 4/1990 de 29 de junio) creó en su Disposición Adicional Vigésima una Oficina Presupuestaria en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, encomendando su regulación al Reglamento de la Cámara y a las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo. El cometido de esta Oficina Presupuestaria sería asesorar técnicamente a los Órganos de las Cámaras e informar a los Grupos parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, así como sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tuvieran repercusión sobre el ingreso y el gasto público.

Al inicio de la VI Legislatura, la Mesa del Congreso, en su reunión de 28 de junio de 1996, adoptó la decisión de encomendar a los servicios de la Cámara un estudio *para definir el régimen jurídico y delimitar el modo de actuación de la Oficina Presupuestaria*, con el objetivo de ponerla en marcha en el ejercicio siguiente, de cara a la tramitación de los PGE para 1998, iniciativa que, por una combinación de motivos, no tuvo continuidad.

¹⁸ Requisitos del artículo 133.3 del Reglamento del Congreso: “Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección”.

¹⁹ En la VIII Legislatura, con una mayoría minoritaria, este ejercicio se complicó al multiplicarse las enmiendas aprobadas fruto de las negociaciones políticas para aprobar los PGE. Fue entonces, en 2006, cuando se elevó desde el Área de Estudios Económicos una propuesta de creación de un programa informático para este fin. En la tramitación de

Por otro lado, el análisis presupuestario comenzó a extenderse más allá de ese concreto periodo de tramitación parlamentaria de los PGE, con la elaboración de Notas Informativas de seguimiento mensual de la ejecución presupuestaria del Estado, gracias a la obligación del gobierno de remitir a las Cortes Generales el informe del artículo 135 de la Ley General Presupuestaria.

Aún así, los estudios económicos seguían orientados a la política económica en general, que ocupaba el grueso del trabajo del Área de Estudios Económicos, con una vinculación cada vez más indisociable de la economía española con el marco europeo. Fue este elemento de integración en la UE y el área euro el que condujo a desarrollar actuaciones periódicas y sistemáticas como el seguimiento de los indicadores de convergencia nominal y real con Europa tras la firma del Tratado de Maastrich en 1992, o el análisis comparado de los primeros Programas de Estabilidad y de Convergencia en 1998 de España con los del resto de Estados miembros de la UE. También se acometían tareas específicas de información de base sobre políticas determinadas a solicitud de otros órganos de la Cámara, como la que se llevó a cabo con motivo de la primera revisión en 2001 de los Acuerdos del Pacto de Toledo, o los estudios económicos sectoriales que se incluían en los Dosieres de la Serie Legislativa que elaboraba la Dirección de Estudios y Documentación²⁰ con motivo proyectos de ley en tramitación en la Cámara²¹.

los PGE para 2007, se utilizó por primera vez a modo de experiencia piloto la aplicación BADESPGE. Esta herramienta, revisada y mejorada año a año, ofrece un formulario para la elaboración de las enmiendas a las Secciones de acuerdo con los requisitos técnicos y jurídicos para facilitar su admisión a trámite.

²⁰ En la que se integraba orgánicamente el Área de Estudios Económicos hasta la reforma de las plantillas del Congreso en 2007.

²¹ Entre otros, se elaboró el apartado de Información Estadística y Económica para los Dosieres dedicados a los proyectos de Ley de Aguas (1999), Instituciones de inversión colectiva (1999), Sector Pesquero (2000), Agilización de la Administración de Justicia (2000), Cinematografía y sector audiovisual (2001), Marcas (2001), Plan Hidrológico Nacional (2001), Formación Profesional (2002) Sociedad de la información y comercio electrónico (2002), reforma del Impuesto sobre la Renta y Sociedades (2002), Calidad de la educación (2002), Contrato de concesión de Obras Públicas (2002) y Fundaciones y Mecenazgo (2002).

Estos estudios podrían considerarse un primer paso del análisis de impacto de las iniciativas legislativas en el ámbito parlamentario, ya que aportaban información estadística y económica acerca de la situación de partida sobre la que debía incidir el proyecto de ley

3. *El Departamento de Análisis Económico y Presupuestario*

La reforma de la plantilla orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, aprobada por la Mesa de la Cámara en su reunión de 19 de junio de 2007, creó el actual Departamento de Análisis Económico y Presupuestario, integrada en la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, una unidad más diferenciada desde el punto de vista orgánico que su antecesora, el Área de Estudios Económicos, y que integraba en su propia denominación la vertiente presupuestaria²². Se recogía así aquel primer esbozo de oficina presupuestaria de la VI Legislatura para dar continuidad a la colaboración que, de hecho, se siguió prestando desde entonces a la Comisión de Presupuestos en la tramitación de las enmiendas a los PGE y en la realización de los cálculos para repercutirlas en los estados de ingresos y gastos.

El desarrollo de internet y las nuevas tecnologías, por su parte, permitía un seguimiento cada vez más ágil de la ejecución presupuestaria. Los informes mensuales del artículo 135 de la LGP comenzaron a estar disponibles en la web de la IGAE con mayor prontitud y en formatos más manejables informáticamente que el documento escaneado y remitido formalmente al Congreso²³. Lo mismo ocurría con el informe mensual de *Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado*, que resumía las principales operaciones de ingresos y gastos en términos de caja y de la contabilidad nacional (déficit en términos del Protocolo de

en cuestión. En algunos casos, se realizaron aproximaciones sobre los efectos que podrían tener las medidas propuestas en el comportamiento de los colectivos y sectores afectados (incentivos, costes y beneficios).

²² Si bien desaparecieron los Estudios Económicos del Senado, sin que fueran sustituidos por otra unidad similar. En todo caso, el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario del Congreso cubre este vacío cuando así se le solicita. Además, la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, aunque integrada orgánicamente en la Secretaría General del Congreso de los Diputados, presta servicio a ambas Cámaras según prevé su Ley 37/2010 de creación y la Resolución de organización y funcionamiento de las Mesas, de 2011.

²³ Desde octubre de 2003 estuvieron disponibles en la web de la IGAE en formato pdf fácilmente convertible en xls, a diferencia de la versión recibida en la Comisión de Presupuestos del Congreso, en pdf escaneado no convertible. El extracto de dicho informe con los cuadros más relevantes (cuadros de ingresos por capítulos, modificaciones presupuestarias, ejecución del gasto por capítulos y secciones, ejecución del capítulo 6 de inversiones reales y compromisos de gastos plurianuales, con distinción de obligaciones reconocidas (devengo) y ejecución de caja, estuvo disponible desde 2001.

Déficit Excesivo), así como las operaciones de activo y pasivo del Estado con incidencia en la deuda pública. Pronto estuvieron disponibles también los datos de ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social. Por el lado de los ingresos, en 2008 la Agencia Tributaria comenzó a publicar en su página web los *Informes Mensuales de Recaudación Tributaria*, junto con las series de recaudación desde 1995. Y desde 2009, por mandato del artículo 60 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, la IGAE se vio obligada a publicar también dos informes anuales sobre *Distribución territorial de la inversión pública*²⁴.

Se sistematizaron así tres series de boletines de seguimiento de la ejecución presupuestaria: Estado y Seguridad Social, con periodicidad mensual; Recaudación Tributaria, con periodicidad trimestral; y Distribución Territorial de la Inversión Pública, con dos boletines anuales. Posteriormente, la Secretaría de Estado de Coordinación con las Administraciones Territoriales comenzaría a publicar las estadísticas de ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas, que fueron objeto de seguimiento en una cuarta serie de boletines dedicados al seguimiento de las cuentas públicas.

Finalmente, la Directiva de marcos presupuestarios nacionales del Six Pack dio el impulso definitivo a la transparencia presupuestaria basada en los principios de publicidad, oportunidad y periodicidad, al establecer en su artículo 3.2. que “los Estados miembros garantizarán la disponibilidad pública, oportuna y periódica, de datos presupuestarios relativos a todos los subsectores de las administraciones públicas”. En particular, “datos presupuestarios basados en la contabilidad de caja (o la cifra equivalente de la contabilidad pública cuando no se disponga de dichos datos) con periodicidad mensual para los subsectores de la administración central, las comunidades autónomas y las administraciones de seguridad social, antes de finalizado el mes siguiente, y trimestral para el subsector de las corporaciones locales, antes de finalizado el trimestre siguiente”.

²⁴ Referidos al Estado y sus Organismos Autónomos hasta 2014, y ampliándose el ámbito a la totalidad del Sector Público Estatal desde 2015 en virtud de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Este mandato fue introducido de manera permanente por reforma del artículo 135 de la Ley General Presupuestaria por la disposición final 8.6 de la misma ley de PGE 2015.

4. La Central de Información y el seguimiento de la ejecución presupuestaria

La creación de la Central de Información del Ministerio de Hacienda en virtud de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), supuso un salto cualitativo respecto a los mandatos de información del Gobierno a las Cortes Generales establecidos por la Ley General Presupuestaria. Estos nuevos requerimientos de información incorporados a la legislación presupuestaria en los albores de la era de internet y en un contexto de modernización de la gestión presupuestaria, “toda vez que el avance tecnológico ya (permitía) la introducción de estas mejoras en los procedimientos de información y presupuestación”, consagraban ya el principio de transparencia como “elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”²⁵.

Fue así como el análisis presupuestario fue ocupando cada vez más peso en la carga de trabajo del Departamento, más allá del periodo de tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. El desarrollo de internet y de las herramientas informáticas de tratamiento de datos permitía que una gran cantidad de información estuviera accesible prácticamente en tiempo real, favoreciendo desde el parlamento la adopción de estrategias proactivas de búsqueda y obtención de la información sin necesidad de esperar a que ésta fuera remitida por el ejecutivo. Quedaba así el artículo 135 de la LGP en un precepto meramente formal, puesto que desde el parlamento se podía acceder a la ejecución presupuestaria mensual de todas las administraciones públicas de manera inmediata y tratar la información para adaptarla a las necesidades de la actividad parlamentaria.

En este nuevo contexto, la labor de los servicios parlamentarios de análisis presupuestario cambió de naturaleza, al objeto de facilitar el acceso a esa gran cantidad de información, su explotación, reelaboración, simplificación e interpretación de los distintos saldos e indicadores resultantes. Esto suponía un intento de adaptar el principio de transparencia, desde sus distintas dimensiones, a las necesidades del parlamento, no limitándose a la mera disponibilidad de una gran cantidad de datos, sino a ponerlos a

²⁵ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

disposición de los usuarios de manera fácilmente accesible, interpretable, sistemática y estructurada, oportuna y adaptada a los requerimientos de la actividad parlamentaria, aportando un valor añadido a la información.

No sólo eso, sino que el análisis presupuestario se fue integrando progresivamente con el análisis económico, dando lugar una organización del trabajo cada vez más sistemática y estructurada a lo largo del ciclo presupuestario y del Semestre Europeo de coordinación de políticas económicas a nivel de la UE, que se implantó en 2011.

IV. LA INTEGRACIÓN EN EL EURO. DEL TRATADO DE MAASTRICH A LA CRISIS ECONÓMICA

1. La convergencia real y la perspectiva comparada

En paralelo a la evolución descrita del marco y de la política presupuestaria, la integración en la moneda única constituyó el otro gran vector de desarrollo del análisis económico y presupuestario en el Congreso.

El Tratado de Maastrich de 1992 estableció unos criterios de convergencia nominal (inflación, déficit público y deuda pública, tipos de interés y tipos de cambio) para entrar a formar parte de la moneda única. Esta convergencia nominal debía favorecer una convergencia real que redujera las diferencias de renta entre los países del euro, mediante la aplicación de reformas estructurales en consonancia con las orientaciones generales de política económica propuestas por la Comisión Europea, y que los Estados miembros debían reflejar periódicamente en los Programas de Convergencia²⁶. Estos fueron el antecedente de los Programas de Estabilidad que desde 1998 deben remitir anualmente los países del euro a las instituciones europeas como parte de la coordinación que requiere la integración en la moneda única.

El primer Programa de Estabilidad del Reino de España, una vez adoptado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el Tratado de Amsterdam de 1997, se remitió a la Comisión Europea y al Consejo en diciembre de 1998, y fue objeto de comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados con fecha de 15 de enero de 1999, con la comparecencia del

²⁶ En España, elaborados en 1992, 1994 y 1997.

Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda el 2 de febrero y la presentación y debate de propuestas de resolución. Los Programas de Estabilidad introducían además una perspectiva de planificación plurianual de la política presupuestaria, ya que el PEC establecía que debían abarcar los proyectos de presupuestos para el ejercicio corriente, el ejercicio precedente y, al menos, los tres años siguientes.

En dicho contexto, el Área de Estudios Económicos dio comienzo al seguimiento de los programas anuales de estabilidad no sólo del Reino de España, sino en perspectiva comparada con los del resto de estados miembros del euro y con los programas de convergencia del resto de países de la UE, poniendo a disposición de los miembros de las Comisiones parlamentarias correspondientes notas informativas de síntesis y datos comparados con el resto de Estados miembros, especialmente referidos a la coyuntura económica y a las finanzas públicas²⁷.

2. Revisiones del PEC. Nuevos elementos del análisis económico y presupuestario

Los incumplimientos de los límites de déficit público de algunas grandes economías del euro en los primeros años del Pacto de Estabilidad y Crecimiento llevó a una flexibilización de los criterios a partir de 2005, introduciendo la consideración del ciclo económico en el que se encontraran las economías de los Estados miembros para decidir o no la apertura de un Procedimiento de Déficit Excesivo. La reforma del PEC estableció el objetivo presupuestario a medio plazo en un déficit estructural cercano al equilibrio o en superávit. Este indicador implicaba nuevos elementos de análisis, como la estimación de los componentes cíclico y estructural del déficit público a partir del cálculo del *output gap* o brecha de producción, y la tasa de crecimiento potencial, magnitud no observable que debe ser estimada a partir de métodos econométricos.

²⁷ El desarrollo más avanzado de internet y de los medios informáticos y la incorporación del segundo (y último por el momento) economista al Área de Estudios Económicos (autor de este artículo) hicieron posible la elaboración de la Nota Informativa 5 de 30 de marzo de 1999. *Estabilidad y Convergencia en la Unión Europea. Una aproximación a los programas de estabilidad de los once Estados participantes en la Unión Monetaria y a los programas de convergencia de los cuatro países no participantes.*

Estos elementos fueron traspuestos a la normativa interna a través de la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria²⁸, lo que añadió complejidad técnica a la fijación de los objetivos de estabilidad, con un papel crecientemente importante del análisis de la coyuntura y previsiones económicas y de la estimación del ciclo. La fase de elaboración de los presupuestos incluyó la aprobación por las Cortes Generales de los objetivos de déficit público de las Administraciones públicas y del límite de gasto no financiero del Estado. La propuesta de objetivos de estabilidad remitida a las Cortes por acuerdo del Consejo de Ministros debía ir, además, acompañada de un informe de situación cíclica de la economía española elaborado por el Ministerio de Economía a partir de las estimaciones del Banco de España²⁹.

De este modo, el análisis económico y el análisis presupuestario se vinculaban de una manera cada vez más indisociable.

V. LA IRRUPCIÓN DE LA CRISIS EN LOS TRABAJOS DEL DEPARTAMENTO

1. *Primeros instrumentos contra la crisis. El análisis del sector financiero*

El inicio de la crisis con la caída de Lehman Brothers en el verano de 2007 obligó a orientar la atención del análisis económico hacia la burbuja del crédito, el sector financiero y los instrumentos que se pusieron en marcha para hacer frente a sus consecuencias. Sin entrar a diseccionar las causas y los efectos de la crisis³⁰, resulta preciso recordar que, inicialmente, se trató

²⁸ El Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RDL 2/2007, de 28 de diciembre Ley de Estabilidad Presupuestaria) antecedente inmediato de la LOEPSF, respondía a estas reformas del PEC e introducía nuevos elementos y principios favorecedores de la estabilidad presupuestaria.

²⁹ Ejemplos iniciales de estos nuevos elementos de análisis fueron en la IX Legislatura la Nota informativa 1 (10 de junio 2008). *Estabilidad presupuestaria y posición cíclica (Umbral de crecimiento, objetivo de estabilidad trienal y límite de gasto no financiero del Estado)* o el Boletín Parlamentario de Economía y Presupuestos (BPEP) 12/2009 (24 de junio). *Estabilidad Presupuestaria, Límite del Gasto no Financiero del Estado y posición Cíclica de la Economía española (2010-2012)*.

Al inicio de la X Legislatura, se elaboró la Nota Informativa 2 (27 de marzo de 2012). *El déficit estructural y el objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo*.

³⁰ Que en la actualidad es objeto de análisis en la Comisión Investigación sobre la crisis financiera en España y el programa asistencia financiera. El Departamento de Análisis Económico y Presupuestario ha participado en la preparación del dossier inicial.

de una crisis financiera asociada al exceso de crédito para la construcción y la vivienda que se transmitió al resto de la economía, obligando a fuertes intervenciones públicas para intentar amortiguar las consecuencias. Ello disparó el gasto público, que junto con la merma de ingresos propia de un brusco descenso de la actividad, elevó el déficit público desde prácticamente el equilibrio presupuestario en 2007 hasta más del 11% del PIB en 2009, iniciándose ese año el Procedimiento de Déficit Excesivo a España por parte de la Comisión Europea³¹.

Inicialmente, en España se adoptaron una serie de medidas en el marco de las líneas de acción coordinada de la UE para afrontar la crisis financiera. Se creó el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), se adoptaron Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera y se elevó la garantía de los depósitos e inversiones hasta 100.000 euros. Todo ello fue recogido en la Nota Informativa 2/2008 (24 de noviembre de 2008). *Fondo de Adquisición de Activos Financieros (Marco de acción coordinada de la UE frente a la crisis financiera)*, actualizada por la NI 1/2009, elaboradas por el Departamento, en las que además se incluía un anexo de datos y gráficos de indicadores del sector financiero español, evolución del crédito por sectores y análisis de la deuda pública.

Estas medidas tuvieron continuidad con la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), al que se dedicaron otras dos Notas Informativas del Departamento en 2010³², que incluían también un seguimiento de la evolución de la estructura operativa, del crédito y de la captación de pasivo de las entidades de crédito en España, con especial atención en este caso a las específicas características de bancos y cajas de ahorros y a su evolución comparada.

³¹ Procedimiento que se ha prolongado hasta la actualidad, con sucesivas ampliaciones del plazo de corrección del déficit excesivo, previéndose que se cierre en 2018, cuando España logre volver a un déficit público inferior al 3% del PIB.

³² El seguimiento se justificaba por cuanto el control parlamentario del FROB se articulaba en el RDL 9/2009 mediante la comparecencia trimestral del Secretario de Estado de Economía ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, con el fin de informar sobre la evolución agregada del crédito, la situación del sector bancario y la evolución de las actividades del FROB. Además, el Presidente de la Comisión Rectora debía comparecer ante la misma Comisión en las condiciones que ésta determinara en el plazo de los 30 días siguientes a la realización de cada operación por parte del Fondo, para informar sobre las mismas.

2. La crisis del euro, la nueva gobernanza y el programa de asistencia financiera a España

Este primer impacto de la crisis hizo aflorar en toda su crudeza los problemas de diseño de la Unión Monetaria³³, dando lugar a la reforma de la gobernanza económica de la UE a través del *Six Pack* (los cinco Reglamentos y la Directiva de marcos presupuestarios de la UE de 2011) y al Semestre Europeo de coordinación de políticas económicas. Se inicia con ello una serie de Notas Informativas³⁴ dedicadas a esta reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que introdujo procedimientos formales de coordinación y supervisión por las instituciones europeas de la estabilidad presupuestaria, ante la evidencia de que el control mutuo entre Estados no concretado en normas no había resultado suficiente para evitar los déficits excesivos.

En una segunda etapa de la crisis, los problemas de deuda pública de otros países del euro (Grecia, Irlanda y Portugal) contagiaron la desconfianza de los mercados a la deuda española, disparando la prima de riesgo y dando lugar a los decretos de medidas extraordinarias de 2011, a una continua revisión a la baja de las previsiones económicas, al Memorandum de Entendimiento en 2012 y al programa de asistencia a España a lo largo de 2013 y 2014.

Esta segunda crisis llevó a la firma de dos tratados intergubernamentales entre los países del euro, al margen del marco jurídico de la Unión Europea, orientados a reforzar el compromiso de los países en la estabilización presupuestaria y devolver la confianza de los mercados en el euro. Éstos fueron el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilización Económica (MEDE) y el Tratado de Estabilización, Gobernanza y Coordinación (*fiscal compact*)³⁵. Por el primero, las partes firmantes se comprometían a regular la estabilidad presupuestaria al más alto rango de las legislaciones nacionales, lo que en España se tradujo en la reforma del artículo 135 de la Constitución.

³³ Un diagnóstico de los mismos puede consultarse en LARCH, M., NOORD, P. y JONUNG, L.: "The Stability and Growth Pact: Lesson from the Great Recession". *Economic papers*, n° 429, 2010.

³⁴ Con la Nota Informativa 1/2012. *Gobernanza económica de la UE. El Pacto de Estabilidad reforzado*.

³⁵ Nota Informativa 3/2012. *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM*.

La incorporación de ambos tratados al acervo comunitario se llevó a cabo a través de los dos nuevos reglamentos en 2013 (*two pack*), que reforzaban la coordinación y supervisión de la estabilidad presupuestaria de los países del euro con el requisito del dictamen favorable de la Comisión sobre los planes presupuestarios de los Estados miembros del euro³⁶. En ese momento, prácticamente todos los países de la UE se encontraban con Procedimientos de Déficit Excesivo abiertos, y algunos de ellos, como España, en programas de asistencia financiera mediante los nuevos instrumentos financieros y fondos de estabilización europeos, lo que añadía complejidad a los procesos de control por parte de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI³⁷.

Así, por ejemplo, en el caso de España, en el Semestre Europeo de 2013 se superponían tres procedimientos: el ordinario de coordinación de las políticas económicas, el Procedimiento de Déficit Excesivo en que estaba inmersa España desde 2009³⁸ y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos derivado del Informe de Alerta de la Comisión Europea, además del programa de asistencia europeo para la recapitalización y reestructuración de las entidades financieras, que requería el cumplimiento de las condiciones de política económica y presupuestaria pactadas en el Memorandum de Entendimiento (MoU) en 2012.

El seguimiento de todo ello se realizó en los boletines (BPEP) ordinarios del Departamento de Análisis Económico y Presupuestario dedicados a las actualizaciones de los programas de estabilidad y fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, así como en los de previsiones económicas, en un intento de facilitar el seguimiento parlamentario de

³⁶ Nota Informativa 2/2013. *Gobernanza económica y presupuestaria de la UE. La supervisión reforzada de los presupuestos nacionales.*

³⁷ En 2015 también se elaboró, con una perspectiva *ex post*, la Nota informativa 2 (17 de septiembre de 2015) sobre los *mecanismos y fondos europeos de estabilidad financiera. Antecedentes, situación actual e impactos presupuestarios.*

³⁸ Que supuso una nueva ampliación del plazo de corrección del déficit excesivo hasta 2016. El Departamento ha realizado desde 2009 un seguimiento puntual de las vicisitudes por las que ha transcurrido el Proceso de Déficit Excesivo abierto sobre España, que ha sido objeto de sucesivas ampliaciones de plazo, la última en 2016, con el objetivo de corrección fijado para 2018, año en el que se prevé que España abandone definitivamente el PDE, siendo el último país de la UE en hacerlo.

todos estos procesos y sus implicaciones para la política económica y presupuestaria³⁹.

VI. EL SEMESTRE EUROPEO Y LA NUEVA ARTICULACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO

1. El parlamento en la nueva arquitectura de la política presupuestaria

El Semestre Europeo supuso la articulación definitiva del procedimiento de coordinación de las políticas económicas en el ciclo presupuestario, como fase previa a la elaboración del presupuesto por el gobierno. Supuso también la ampliación institucional (abarcando a la totalidad de niveles de gobierno) y temporal (ciclo anual, planificación a medio plazo y sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo) de la política presupuestaria, y una mayor complejidad formal al introducir procedimientos reglados como el de corrección del déficit excesivo o el de corrección de los desequilibrios macroeconómicos⁴⁰.

Desde la fase inicial de propuestas de reforma de la gobernanza económica por parte de la Comisión, y posteriormente en los Reglamentos del Six Pack, se reclamó un papel más relevante de los parlamentos en el control de la actividad económica del gobierno: “El refuerzo de la gobernanza económica debería incluir una implicación más cercana y puntual del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales”⁴¹. “Los parlamentos nacionales deberían involucrarse en el Semestre Europeo y en la elaboración de los Programas de Estabilidad y Convergencia y en los Planes Nacionales de Reformas con el objeto de mejorar la transparencia, apropiación y respon-

³⁹ Así fue recogido en el BPEP 16/2013 (19 de junio). *Semestre Europeo 2013. Recomendaciones específicas de la Comisión para España*.

⁴⁰ Para prevenir aquellos desajustes del ciclo económico que habían enmascarado la debilidad de las finanzas públicas en la expansión previa a la crisis, provocando fuertes necesidades de intervención pública en las fases recesivas o en casos de shocks intensos como el que se produjo a partir de 2008. En el caso español, desequilibrios derivados fundamentalmente del endeudamiento exterior provocado por los elevados déficits en la balanza exterior corriente durante los años previos a la crisis.

⁴¹ Reglamento (CE) no 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

sabilidad de las decisiones adoptadas”⁴². Según el *Código de Conducta* de la Comisión Europea para la elaboración de los Programas de Estabilidad, éstos deberán aportar información acerca de si fueron presentados a los respectivos parlamentos nacionales, si éstos tuvieron la oportunidad de debatirlos y aprobarlos o si las recomendaciones del Consejo relativas a las actualizaciones previas fueron objeto de discusión parlamentaria.

2. La sistematización del análisis económico y presupuestario en torno al Semestre Europeo

La gobernanza económica de la UE requirió así nuevas exigencias de información económica y presupuestaria sobre las distintas fases del Semestre Europeo: fijación de las prioridades a través del Estudio Anual de Crecimiento de la Comisión Europea, Informe de Alerta de Desequilibrios Macroeconómicos y examen exhaustivo de los países que presentaban riesgos, Programas de Estabilidad y de Reformas y Recomendaciones Específicas de País por parte de la Comisión y del Consejo.

Todos estos hitos anuales del procedimiento formal del Semestre Europeo han sido objeto de seguimiento continuo y puntual por el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario a través de los Boletines Parlamentarios de Economía y Presupuestos, que desde la X Legislatura pasaron a ordenarse en series específicas por razón de la materia que trataban. En una de ellas se integró la gobernanza europea y la fijación de los objetivos de estabilidad nacionales, reflejando así la confluencia de ambos ámbitos en el ciclo presupuestario. Los boletines sobre el Semestre Europeo incluyeron, además, anexos estadísticos con la actualización de los indicadores Europa 2020 y del cuadro de indicadores de Desequilibrios Macroeconómicos de Eurostat, con datos y gráficos de evolución y posición relativa de España respecto a la UE, el área euro y el resto de Estados miembros. Además, se incluyeron en esta serie los boletines de seguimiento de la ejecución presupuestaria en términos de Contabilidad Nacional, para facilitar un seguimiento continuo a lo largo del ejercicio del déficit o superávit de las Administraciones públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo.

⁴² Reglamento (CE) no 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

3. Las previsiones económicas comparadas y el seguimiento de la coyuntura

El seguimiento continuo de la coyuntura y de las previsiones económicas, uno de los pilares fundamentales de análisis económico parlamentario desde sus inicios, se sistematizó a través de la Serie de Coyuntura Económica y Previsiones, al pasar a ser éste un componente de los marcos presupuestarios nacionales directamente vinculado al ciclo presupuestario anual.

En efecto, la Directiva de marcos presupuestarios señalaba que “unas previsiones macroeconómicas y presupuestarias sesgadas y poco realistas pueden obstaculizar considerablemente la efectividad de la planificación presupuestaria y debilitar el compromiso con la disciplina presupuestaria”. Por el contrario, la transparencia se convertía en “un elemento crucial” para garantizar unas previsiones realistas, debiendo primar la “utilización de la información más actualizada y del escenario macropresupuestario más probable o más prudente”, así como la comparación con las previsiones de la Comisión más actualizadas y, en su caso, las de otros órganos independientes. Además, se debía procurar la publicidad de las metodologías, los supuestos y los parámetros en que se apoyaron las previsiones, así como los pertinentes análisis de sensibilidad y supuestos alternativos.

Dado que, en general (a excepción del caso de la CBO de Estados Unidos) los parlamentos nacionales han carecido de los medios para realizar sus propias previsiones económicas, el papel de los servicios de análisis económico ha debido pasar bien por una externalización de esta función en expertos o institutos especializados, o bien por una recopilación sistemática de las previsiones de los organismos internacionales y nacionales e institutos de previsión económica, para contrastarlas con los escenarios macroeconómicos que presenta el gobierno.

Esta última es la vía por la que finalmente se ha optado en los trabajos del Departamento. La Comisión Europea, el FMI y la OCDE publican dos informes de previsiones anuales, en primavera y otoño, que dan lugar a los correspondientes boletines parlamentarios⁴³. En cuanto a las previsiones de instituciones nacionales, se recopilan regularmente las proyecciones de

⁴³ Los boletines toman como referencia los informes de previsiones de la Comisión Europea, por la referencia expresa de la Directiva de marcos presupuestarios a la hora de contrastar los escenarios macroeconómicos del gobierno. Los boletines de previsiones se acompañan además de un anexo estadístico en formato Excel con la previsión para los principales

los informes económicos trimestrales del Banco de España y las previsiones de consenso del panel de Funcas. Todas ellas se han venido agrupando en el cuadro de previsiones comparadas para la economía española.

A este método de seguimiento continuo de las previsiones económicas, se incorporó a partir de 2013 la necesidad del aval del escenario macroeconómico del gobierno por parte de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), de acuerdo con el requerimiento de la Directiva de marcos presupuestarios de especificar “cuál es la institución responsable de presentar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias” y hacer públicas “las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes que sostengan dichas previsiones”.

Por otro lado, los boletines de previsiones económicas se han complementado desde el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario con el seguimiento de la coyuntura económica que facilita el Servicio de Difusión Estadística, puesto en marcha en la IX Legislatura, dirigido a los usuarios que se suscriben al mismo a través de la intranet del Congreso. A través del mismo, se reenvían desde entonces puntualmente las estadísticas económica del INE y Eurostat, en el caso de la oficina estadística europea acompañadas de una breve nota u Hoja Informativa, según su relevancia, con los datos comparados de España con el resto de Estados miembros de la UE. El ámbito de estadísticas se ha ido ampliando progresivamente, incluyendo en la actualidad los datos de otras fuentes como el paro y afiliación a la Seguridad Social, la evolución de la deuda pública publicada por el Banco de España, los datos mensuales de comercio exterior y las comunicaciones de la AIReF, entre otras⁴⁴.

4. La incorporación de los informes de la AIReF al análisis presupuestario

Entre los elementos centrales de los marcos presupuestarios nacionales y núcleo duro de la nueva gobernanza europea, se encuentran “las reglas presupuestarias numéricas específicas por país”, concretadas en los objetivos de estabilidad (déficit público) y de sostenibilidad (deuda pública) y en la

indicadores de España comparados con la UE, el área Euro y sus principales economías (Alemania, Francia, Italia, y Reino Unido), así como las revisiones respecto al informe precedente.

⁴⁴ En 2017 se realizaron 364 envíos de estadísticas, 49 de ellos en forma de *Hoja Informativa*, y el servicio contaba con 70 suscriptores directos, si bien el número de usuarios finales es mayor, ya que algunos son asistentes de grupos parlamentarios que, a su vez, difunden los datos entre otros interesados.

regla de gasto, siendo éstas “una de las piedras angulares del marco reforzado de supervisión presupuestaria de la Unión” junto con “los dispositivos de control y análisis independientes destinados a reforzar la transparencia de los elementos del proceso presupuestario”. De acuerdo con ello, se han creado en la práctica totalidad de los países de la UE organismos independientes de control presupuestario, genéricamente conocidos como instituciones fiscales independientes (IFIs) o *fiscal councils* en su acepción inglesa⁴⁵.

Este elemento fue reforzado con el *fiscal compact* primero y luego incorporado al acervo de la UE a través del Reglamento 473/2013 del *two pack*, que reguló los “organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias”, asignándoles una segunda función esencial, “la realización o validación de unas previsiones macroeconómicas realistas y no sesgadas”. Estos organismos independientes se definían como “organismos estructuralmente independientes u organismos dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro, basados en disposiciones jurídicas nacionales que garanticen un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad⁴⁶.

A estos fines responde la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en 2013⁴⁷. La centralidad de la AIReF en el control ex ante de adecuación de los presupuestos de todas las Administraciones públicas (Estado, Seguridad Social, comunidades autónomas y entidades locales) para el cumplimiento de las reglas fiscales, en el control ex post de la ejecución y en el aval de los escenarios macroeconómicos del gobierno, ha hecho que sus informes y recomendaciones se difundan de manera habitual por el Departamento o se incorporen a los boletines. Los manuales de buenas prácticas presupuestarias de la OCDE indican que las IFIs pueden fortalecer la capacidad del parlamento de ejercer su función de supervisión y exigir al gobierno una rendición de cuentas durante todo el proceso presupuestario⁴⁸.

⁴⁵ Para una visión de conjunto de la creación de estos organismos antes y después de la crisis y del impulso de la gobernanza económica de la UE, ver ANDRÉS JOVANI, J. M. “Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, núm 89, segundo cuatrimestre 2013. Páginas 239-299.

⁴⁶ Artículo 2 del Reglamento 473/2013.

⁴⁷ Creada por la Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre.

⁴⁸ Así se señala en el *Estudio de Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* llevado a cabo por la OCDE, publicado el 29 de noviembre de 2017 y disponible en las páginas web de la OCDE y de la AIReF. Este Departamento ha dedicado a

5. La supervisión de los planes presupuestarios y el ciclo continuo

El *two pack* de la gobernanza económica de la UEM extendió el Semestre Europeo al control de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros del euro, en la segunda mitad del año, con una supervisión reforzada para los países en situación de especiales dificultades presupuestarias, que debían presentar Planes de Acción Efectiva y Programas de Asociación Económica para corregir los déficits excesivos. Este fue el caso de España durante la vigencia del MoU.

Los proyectos de presupuestos elaborados por los gobiernos debían ser así dictaminados favorablemente por la Comisión Europea, con acuerdo del Consejo, antes de ser aprobados por los parlamentos, y revisados en caso de no cumplir con las recomendaciones derivadas del examen de los Programas de Estabilidad en la primera mitad del año. La emisión de los dictámenes por la Comisión coincide en el tiempo con el Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento (a mediados de noviembre de cada año), que recoge las prioridades de política económica del área euro en su conjunto para el ejercicio siguiente, dando inicio al nuevo Semestre Europeo⁴⁹. De este modo, se instauró lo que se puede considerar como el ciclo presupuestario continuo, vigente en la actualidad.

VII. EL FUTURO A MEDIO Y LARGO PLAZO

El cambio en la perspectiva temporal del presupuesto más allá del ciclo anual no sólo supone la planificación a medio plazo reflejada en los programas de estabilidad, sino también la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, apelando a conceptos de creciente importancia como el *espacio fiscal*, el *ajuste deuda-déficit*, los *pasivos implícitos* de la economía, los *pasivos contingentes* o la deuda de las empresas integradas en el sector de las administraciones públicas de la Contabilidad Nacional⁵⁰.

este estudio la reciente Nota Informativa 1/2018, con especial atención al ámbito parlamentario, aspecto sobre el que fue consultado por los autores del mismo.

⁴⁹ El ciclo de supervisión ampliada que implantó el *two pack* fue ya recogido en el BPEP 35/2013 (25 de noviembre). *Ciclo de supervisión ampliado y reforzado. Evaluación de la Comisión de los planes presupuestarios 2014*.

⁵⁰ La Directiva de marcos presupuestarios señala en sus considerandos iniciales que “con el fin de promover con eficacia la disciplina presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas, los marcos presupuestarios deben abarcar las finanzas públicas en su

El envejecimiento demográfico y sus efectos sobre las finanzas públicas a largo plazo por la vía de los gastos en pensiones, sanidad y cuidados a la dependencia, era ya objeto de estudio desde antes de la crisis financiera y de la deuda pública. La Comisión Europea publicó desde la creación de la moneda única los *Informes de Envejecimiento Demográfico*⁵¹, *con proyecciones poblacionales a muy largo plazo*⁵², sobre cuyos escenarios estimaba los incrementos de gasto público derivados de los cambios en la pirámide poblacional bajo el supuesto de políticas invariadas.

A partir de la crisis, la sostenibilidad de las finanzas públicas adquiere un significado más amplio. Las políticas de reformas estructurales se orientan a reducir las rigideces de las cuentas públicas anuales derivadas de partidas como el gasto en pensiones, la protección del desempleo o la carga por intereses de la deuda pública. O lo que es lo mismo, a aumentar el *espacio fiscal*, o margen del que dispone un gobierno para el gasto público discrecional o no comprometido⁵³, para reducir la carga fiscal a los ciudadanos y las empresas o bien para reducir los déficits o lograr superávits primarios (sin intereses de la deuda) para ir disminuyendo la

integridad. Por este motivo, ha de prestarse una atención particular a las operaciones de dichas administraciones públicas que no forman parte de los presupuestos ordinarios de los distintos subsectores y que inciden de manera inmediata o a medio plazo en la situación presupuestaria de los Estados miembros. Su incidencia combinada en los saldos presupuestarios y la deuda de las administraciones públicas debe darse a conocer en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales y de los planes presupuestarios a medio plazo.

En el artículo 14.2. establece también que los Estados miembros publicarán información detallada sobre la incidencia de los beneficios fiscales en los ingresos. Cabe destacar en este sentido la Nota Informativa que elaboró este Departamento en 2014 (31 de marzo). *Los beneficios fiscales. Aproximación al concepto y a su incidencia en los presupuestos de las administraciones públicas en España.*

⁵¹ *Ageing Reports*, informes en los que se detallan las hipótesis demográficas, de mercado de trabajo y macroeconómicas, así como las metodologías de cálculo, en las que se basan los posteriores *Informes de Impacto Presupuestario del Envejecimiento Demográfico en los Estados miembros de la UE*. Estas hipótesis y metodologías se acuerdan en el *Grupo de Trabajo de Envejecimiento (Ageing Working Group) del Comité de Política Económica (CPE)*, con son las proyecciones demográficas a largo plazo de Eurostat (*EUROPOP*) como punto de partida.

⁵² Las proyecciones no suponen previsiones, sino una proyección en el tiempo de las tendencias actuales, bajo el supuesto de que no varían las circunstancias. Así, por ejemplo, no recogen previsiones sobre el futuro de los movimientos migratorios, sino que proyecta a futuro la situación en el momento en que se realiza el ejercicio de proyección.

⁵³ Para una aproximación al concepto de espacio fiscal, ver Heller (2005).

ratio de deuda pública respecto al PIB y que ésta converja hacia el umbral del 60% del PIB en un horizonte de largo plazo. Los estudios e indicadores de sostenibilidad de la Comisión han sido analizados por el Departamento en 2014, a través de una Nota Informativa sobre el *Ageing Report* con las proyecciones 2013-2060, y previamente, en 2013, con la Nota Informativa 1 (5 de marzo de 2013) sobre *indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas. Principales resultados para España del informe de sostenibilidad 2012 de la Comisión*. Junto a ello, se ha intensificado en los últimos años la atención sobre la deuda pública y su evolución, tanto en boletines periódicos como a través del Servicio de Difusión Estadística.

En cuanto al segundo gran vector del análisis económico y presupuestario, la gobernanza económica de la UE, el Parlamento Europeo ha concluido en un reciente análisis de su *Think Tank*⁵⁴ que existe una relación positiva entre el grado de implicación de los parlamentos nacionales en la legitimación del Semestre Europeo y el grado de eficacia en el cumplimiento de las recomendaciones específicas por país.

Desde una perspectiva de futuro inmediato, en un contexto de recuperación económica en el conjunto de la UE, el análisis va a requerir una atención reforzada al Pilar Europeo de Derechos Sociales adoptado en 2017, que se ha integrado en el Semestre Europeo a través de su cuadro de indicadores actualizados año a año. A medio plazo, la agenda económica europea vendrá marcada por las reflexiones que ha abierto la Comisión Europea sobre la *profundización en la Unión Económica y Monetaria*, el *futuro de las finanzas públicas de la UE*, el papel de Europa en la *globalización* y en las nuevas tecnologías disruptivas y la *dimensión social de Europa*. Según la Comisión, “completar la UEM implica también una mayor responsabilidad democrática y una mayor transparencia con respecto a quién, qué y cuándo se decide en todos los niveles de gobernanza. El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales deberán disponer de suficientes prerrogativas de supervisión, con arreglo al principio de responsabilidad al nivel en que se adoptan las decisiones”.

⁵⁴ In Depth Analysis: “*The role of national parliaments in the European Semester for economic policy coordination*”, de 5 de abril de 2018.

Una agenda europea en la que pesan también los riesgos de proteccionismo comercial y geopolíticos, la descarbonización de la economía y la necesidad de acercar el proyecto europeo a amplios sectores de la ciudadanía que sienten que la integración aleja la toma de decisiones y genera un déficit democrático. Es quizá en este aspecto, como ha señalado la Unión Interparlamentaria (Beetham, 2006), donde los parlamentos del siglo XXI, apoyados en unos medios técnicos suficientes, juegan su papel más importante en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, B.: "The changing role of parliament in the budget process". *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2009/1, OECD Publishing, Paris, pp. 37-47.
- ANDRÉS JOVANI, J. M.: "Los organismos independientes de control presupuestario. Principios, funciones y modelos". *Revista de las Cortes Generales*, nº 89, 2013.
- BEETHAM, D.: *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*. Inter-Parliamentary Union, 2006.
- BLÖCHLIGER, H. y KANTOROWICZ, J.: *OECD Fiscal Federalism Studies Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*. Korea Institute of Public Finance, OECD. OECD Publishing, 2015.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.: *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, 1980.
- COMISIÓN EUROPEA.: *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*. COM(2017) 291 de 31 de mayo de 2017.
- CONSEJO DE ESTADO: *Informe sobre modificaciones de la constitución española*. Febrero, 2006.
- CORTES GENERALES: *Debates de Política Económica. III Legislatura 1986-1989*.
- EUROPEAN PARLIAMENT THINK TANK: *In Depth Analysis, The role of national parliaments in the European Semester for economic policy coordination*. 5 de abril de 2018.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Manual de Transparencia Fiscal*. Edición revisada de abril de 2007.
- HELLER, P. S.: *Understanding Fiscal Space*. IMF Policy Discussion Paper, 2005.
- KOPITS, G. y CRAIG, J.: "Transparency in Government Operations". *Occasional Paper 158* Fondo Monetario Internacional, Washington, 1998.

- LARCH, M.; NOORD, P. y JONUNG, L.: “The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession”. *Economic papers*, nº 429, 2010.
- LIENERT, I. y JUNG, M.: “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison (Part III. Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?)”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, Issue 3, 2005.
- OECD: “OCDE Best Practices for Budget Transparency”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3, 2002, pp. 7-14.
- OECD: “Transparency in Governance. Ap 35. Legislative capacity to ensure transparency in the budget process”. En: OECD: *Government at a Glance*. OECD Publishing, París, 2011.
- OCDE: *Estudio de Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*. OECD Publishing, París, 2017.
- SCHICK, A.: “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, Issue 3, 2002.
- SÁENZ RODRÍGUEZ, E: “La evolución del sector público español en el periodo 1960-2000”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 26, 2008.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

V

La Unión Europea y la actividad
internacional de las Cortes Generales

VISIÓN SINÓPTICA DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Mariano DARANAS PELÁEZ
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

El estudio de los Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea constituye no solamente un complemento útil sino, también, obligado, cuando se aborda el análisis profundo y sistemático de nuestras Cortes Generales. Y ello es así porque todo lo europeo interesa a España culturalmente y le afecta políticamente, y porque nuestra Constitución ha adoptado de las de algunos de los países de la Unión no pocos de sus rasgos principales y más definitivos. El examen de la dimensión, composición y modo de elección de los Parlamentos y de sus funciones primordiales permite proponer algunas propuestas o sugerencias de reforma, como las siguientes: (i) abandonar la representación proporcional en grandes circunscripciones provinciales, sustituyéndola por un sistema mayoritario de dos vueltas en distritos uninominales de menor dimensión, (ii) agotar el máximo constitucional de 400 diputados para paliar la infrarrepresentación de los grandes núcleos urbanos frente a las provincias de menor población, (iii) introducir un sistema mixto como el alemán, con la mitad de los escaños asignados a distritos uninominales y la otra a listas de partido en grandes circunscripciones de provincia o de Comunidad autónoma, (iv) elevar el umbral, caso de mantenerse la actual representación proporcional, de asignación de escaños al 5% como mínimo de los votos válidos emitidos en la circunscripción y (v) conceder al Senado más poderes o, al menos, más autonomía en el ejercicio de los que ahora tiene.

Palabras clave: Parlamento, Unión Europea, Sistemas bicamerales, Sistemas unicamerales, Ley electoral, Relaciones con el Gobierno, Relaciones entre las Cámaras.

ABSTRACT

The study of national Parliaments in the European Union constitutes not only a useful complement, but also a necessary one when the in-depth and systematic analysis of our own Cortes Generales (Congress of Deputies and Senate) is addressed. This is so due to the fact that all what concerns Europe is of cultural interest to Spain and equally affects the country politically and also because our Constitution has adopted a few of its main and more definitive features from the Constitutions of some of the other Member States' fundamental texts. The examination of the dimension, composition and election procedure of the abovementioned Parliaments and of their main functions may help suggest some reforms, as the following ones: i) relinquishing the proportional representation in big provincial constituencies, and replacing it with a two-round majoritarian system for single-member districts of a smaller dimension, ii) exhausting the constitutional maximum of 400 deputies in order to alleviate the under-representation of the large urban centers as compared to the least populated provinces, iii) introducing a mixed system such as the German one, with half of the seats allocated to single-member districts and the other half to party lists in big provincial or regional constituencies, iv) raising the minimum threshold of seats allocation to the 5% of the validly cast votes in the constituency, should the current proportional representation be preserved and v) granting more powers to the Senate or, at least, more autonomy in the exercise of the competences that now holds.

Keywords: Parliament, European Union, bicameral systems, unicameral systems, electoral law, Government relations, relations among Houses

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES PRELIMINARES Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN. II. DIMENSIÓN, COMPOSICIÓN Y MODO DE ELECCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES. III. RESUMEN DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES DE LAS CÁMARAS BAJAS (O ÚNICAS). IV. IMPRESIONES FINALES

I. INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES PRELIMINARES Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN

En este número extraordinario de la RCG dedicado preferentemente, con motivo del cuadragésimo aniversario de la Constitución española, a un análisis profundo y sistemático de nuestra institución parlamentaria, no podía faltar, según el acertado criterio de la Dirección de Estudios del Congreso de los Diputados, una ojeada panorámica a las instituciones homólogas de la comunidad de Estados del Viejo Continente del que España pasó a formar parte en 1985, apenas siete años después de promulgarse nuestra Ley Fundamental. Y esto esencialmente por dos razones: primera, todo lo europeo nos interesa culturalmente y nos afecta políticamente (*nihil europeum a nobis alienum*), y segunda, íntimamente relacionada con la anterior, nuestra Constitución ha adoptado precisamente de Estados miembros de las entonces Comunidades Europeas algunos de sus rasgos definidores. Un artículo sobre los Parlamentos de la Unión Europea (en lo sucesivo la UE) constituye, pues, un complemento no ya útil, sino obligado, a todo estudio sobre la institución parlamentaria española.

Pasamos a exponer el orden de lo que pretende ser una sinopsis de las Cámaras deliberantes y legislativas de la UE (incluidas las de Gran Bretaña, a pesar del *Brexit*, porque el Parlamento inglés sigue siendo la *Mater Parlamentorum*), primero en lo tocante a su composición, modo de elección y duración de su mandato, y luego sobre algunos aspectos esenciales de su funcionamiento. Concretamente hemos optado, entre la exposición uno por uno de cada Parlamento nacional y el análisis en sendos apartados de los rasgos comunes y dentro de cada uno, de las particularidades de cada Cámara (o Cámaras) nacional, hemos optado por el segundo método, más breve y más cómodo para el lector.

II. DIMENSION, COMPOSICION Y MODO DE ELECCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

A) Unicameralismo o bicameralismo

Se impone en efecto ante todo la distinción entre Parlamentos unicamerales (que son la mayoría) y Parlamentos bicamerales (entre los que se cuentan nuestras Cortes Generales). Somos conscientes de que

en los sistemas nominalmente bicamerales la Cámara tradicionalmente conocida como “alta” no siempre es electiva directa o indirectamente ni tiene en la mayoría de los casos las mismas competencias y casi nunca la misma influencia política que la Cámara “baja” elegida sin excepción por sufragio universal directo, pero sí tiene, al menos en medida modesta, cierta participación en el proceso legislativo y en el control del Gobierno. Por eso mantenemos la calificación de bicameral para todo Estado donde existan, siquiera formalmente, dos asambleas.

Procedemos, pues, a enumerar los Estados miembros de Parlamento bicameral, con el nombre de la Cámara baja en primer lugar y a continuación el de la alta:

- 1) ALEMANIA (República Federal de Alemania, RFA), Dieta Federal (*Bundestag*) y Consejo Federal (*Bundesrat*);
- 2) AUSTRIA, Consejo Nacional (*Nationalrat* y también *Bundesrat*);
- 3) BÉLGICA, Cámara de Representantes (*Chambre des Représentants*) y Senado;
- 4) ESLOVENIA, Asamblea Nacional (*Državni zbor Republike Slovenije*) y Consejo Nacional (*Državni Svet*);
- 5) ESPAÑA, Congreso de los Diputados y Senado;
- 6) FRANCIA, Asamblea Nacional y Senado;
- 7) GRAN BRETAÑA, Cámara de los Comunes (*House of Commons*) y Cámara de los Lores (*House of Lords*);
- 8) IRLANDA, Cámara de Diputados (*Dáil Eireáann*) y Senado (*Séanad*);
- 9) ITALIA, Cámara de los Diputados y Senado;
- 10) PAÍSES BAJOS, Segunda Cámara (*Tweede Kamer*) y Primera Cámara (*Eerste Kamer*)¹;
- 11) POLONIA, Dieta (*Sejm*) y Senado.
- 12) REPÚBLICA CHECA, Cámara de Diputados (*Poslanecká sněmovna*) y Senado;
- 13) RUMANÍA, Cámara de los Diputados y Senado.

La lista cubre, pues, casi la mitad de los miembros de la UE.

¹ *N. del aut.*— Es el único caso en que la Cámara alta lleva el nombre de “Primera” y no el de Segunda (que es el de la Baja en los Países Bajos). La razón es que se ha decidido mantener la terminología tradicional anterior al advenimiento del Estado liberal y representativo.

*B) Dimensión, composición y duración de las Cámaras**-1) Cámaras bajas.*

-a) Dimensión. Aquí lo único relevante es la dimensión, ya que la estructura es la misma en todas ellas, a saber, representación directa e inorgánica de la Nación. Pasamos, pues, a exponer en forma sinóptica la dimensión de cada una.

Cámaras bajas o únicas en números absolutos y en proporción a la población

País	Población	Escaños	Habitantes por escaño
ALEMANIA (RFA)	82.250.000	598	137.500
AUSTRIA	8.770.000	183	50.000
BÉLGICA	11.500.000	150	76.000
BULGARIA	7.050.000	240	29.400
CHIPRE	1.187.000	80	14.800
DINAMARCA	5.750.000	179	32.130
ESLOVAQUIA	5.450.000	150	25.400
ESLOVENIA	2.080.000	90	23.100
ESPAÑA	46.540.000	350	133.000
ESTONIA	1.310.000	101	13.000
FINLANDIA	5.540.000	200	27.700
FRANCIA	67.200.000	577	116.460
GRAN BRETAÑA	66.490.000	650	102.300
GRECIA	10.750.000	300	35.800
HUNGRIA	9.970.000	199	49.100
IRLANDA	4.800.000	158	30.350
ITALIA	59.800.000	630	94.900
LETONIA	1.935.000	100	19.350
LITUANIA	2.880.000	141	20.050
LUXEMBURGO	583.000	60	9.717
MALTA	432.000	67	6.450
PAÍSES BAJOS	17.100.000	150	114.000
POLONIA	38.640.000	460	84.000
PORTUGAL	10.320.000	230	44.870
REPÚBLICA CHECA	10.560.000	200	52.800
RUMANIA	19.602.000	329	59.600
SUECIA	9-967.000	349	23.500

Hasta el punto en que quepa formular conclusiones, se deduce en primer lugar que son los Estados pequeños los tres bálticos, Chipre, Malta, Luxemburgo y hasta cierto punto Dinamarca, Eslovaquia y Finlandia), quienes pueden permitirse, con un número más bien reducido de diputados, una proporción razonablemente cercana entre población y representación, con cifras de habitantes por escaño inferiores o, como Irlanda, muy poco superiores, a los 30.000 (treinta mil). En segundo lugar, los Estados demográficamente medianos, entendiendo por tales los situados entre los ocho y los treinta millones, tienen promedios todavía asequibles, es decir proporciones que siguen haciendo posible cierto grado de relación directa entre electores y elegidos. En tercer lugar los que conocemos como miembros “grandes” de la UE, entre los cuales se cuenta España, ya no pueden lograr una *ratio*, por decirlo en términos matemáticos, inferior a los 100.000 habitantes por escaño.

b) Modo de elección.-Se advierte ante todo una gran variedad, si bien con abrumadora preponderancia de la representación proporcional sobre la mayoritaria. En efecto sólo dos Estados, FRANCIA y REINO UNIDO, utilizan el método mayoritario íntegramente, si bien de forma distinta: en FRANCIA la Constitución vigente de 1958 (“V República”) ha instaurado el método de dos vueltas, según el cual, si ningún candidato obtiene mayoría absoluta de los votos válidos en su distrito uninominal, se celebra una segunda vuelta a los quince días, en la que sólo se admite a los dos candidatos (o tres, según los resultados de cada uno) que hayan obtenido más votos, y es elegido quien más votos obtenga, sea cual fuere su porcentaje de los votos totales. Por el contrario, en el REINO UNIDO se aplica la fórmula de una sola vuelta, en la que basta la mayoría relativa para resultar electo (“*first past the post*”), método que se aplica también, pero sólo parcialmente, en BULGARIA (31 de los 240 escaños), HUNGRÍA (106 de los 199 escaños) y LITUANIA (71 de los 141 escaños)

Frente a estos dos (a lo sumo cinco) Estados, hay, como queda dicho, una gran mayoría que aplica el sistema proporcional puro en alguna de sus múltiples variantes, entre ellos España. Son AUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, ESLOVAQUIA, ESLOVENIA, ESTONIA (dos primeros repartos), FINLANDIA, GRECIA, IRLANDA, LETONIA, LUXEMBURGO, MALTA. PAÍSES BAJOS, POLONIA, PORTUGAL, REPÚBLICA CHECA, RUMANÍA y SUECIA. El método más utilizado es, con gran

diferencia, el de *d'Hondt*, que es también el de ESPAÑA². El segundo es el del cociente electoral, que se aplica total o parcialmente en seis Cámaras³. Por su parte, IRLANDA y MALTA utilizan el voto único transferible (*single transferable vote*, STV). Se sigue la fórmula *Webster/St. Lagüe* en LETONIA, LUXEMBURGO (para los escaños no cubiertos en el primer recuento). Se aplica a dos Cámaras nacionales el método *St. Lagüe* “puro”, al *Riksdag* sueco en su totalidad y parcialmente al *Folketing* danés (40 de los 179 escaños). En ESLOVAQUIA rige el método *Hagenbach-Bischof*, y poder último en ESLOVENIA la fórmula *Droop* para la primera asignación en cada distrito (en la segunda, en el nivel nacional, el método *d'Hondt* (vide supra nota 4.)

Merece mención especial por su originalidad (y porque es uno de los que se han propuesto para una posible reforma electoral en ESPAÑA) el sistema alemán, llamado del “doble voto” (*zwei Stimmen*). En las elecciones cada cuatro años a la Dieta Federal (*deutscher Bundestag*), a la que algunos, no sin razón, llaman simplemente Parlamento⁴, cada elector emite (mejor dicho puede emitir) simultáneamente dos votos, uno para elegir a un candidato individual en su distrito (*Wahlkreis*) en votación de una sola vuelta (“primer voto”) y el otro para elegir una de las listas (cerradas) de partido en el *Land* al que pertenece el distrito (se admite que el elector marque su preferencia por algunos de los candidatos). El reparto de escaños entre las listas se hace por el sistema *St. Lagüe/Schepers*, quedando excluidas las listas que no hayan obtenido por lo menos un escaño de “primer voto” en tres distritos⁵.

² *N. del aut.*— Aplican también igualmente la fórmula *d'Hondt* BÉLGICA, DINAMARCA (para 135 de los 179 escaños del *Folketing*), ESLOVENIA (segundo reparto, a nivel nacional), ESTONIA (tercer y último reparto, también a nivel nacional), FINLANDIA, PAÍSES BAJOS, POLONIA, PORTUGAL, REPÚBLICA CHECA y RUMANÍA (segundo reparto, a escala nacional).

³ *N. del aut.*— Se utiliza el cociente electoral en AUSTRIA (primer escrutinio en cada distrito, y segundo, al nivel del *Land* o Estado regional, CHIPRE, ESTONIA (dos primeros recuentos), GRECIA (con alguna variante), ESLOVENIA (segundo reparto, al nivel nacional), LUXEMBURGO (primer recuento) y RUMANÍA (primer escrutinio, en cada circunscripción).

⁴ *N. del aut.*— Del mismo modo que en el Reino Unido se llama abreviadamente “Miembros del Parlamento”, *MPs*, a los diputados de la Cámara de los Comunes.

⁵ *N. del aut.*— Para las últimas elecciones de 24 de septiembre de 2017 se ha suprimido el requisito alternativo de haber obtenido como mínimo un 5 por 100 de los votos en todo el país.

Sin embargo, el caso más significativo, sobre todo políticamente, es el de la Cámara de Diputados (y también el Senado) de ITALIA, que, después de décadas de representación proporcional, ha pasado, en virtud de la última reforma electoral, el “*Rosatellum*”⁶, a un sistema mixto, si bien con preponderancia del mayoritario. En efecto, los 630 diputados son elegidos del modo siguiente: 232 en distritos uninominales, 386 en circunscripciones plurinominales (ninguna puede elegir más de ocho diputados) y los 12 restantes en una circunscripción “exterior” única (*circoscrizione estero*), también por sistema de listas. Hay para el reparto de escaños a los partidos en las circunscripciones plurinominales un umbral electoral (*soglia di sbarramento*) del 3 por 100 de los votos emitidos en todo el país y el 10 por 100 para las coaliciones. El reparto se hace por el método del cociente electoral y por el de los mayores restos para los escaños que queden sin cubrir.

Para evitar una excesiva proliferación de partidos en las Cámaras que las haga ingobernables y prácticamente imposible la formación de Gobiernos estables, se aplican dos fórmulas. La primera, que rige en casi todos los Estados de representación proporcional para el reparto de los escaños no asignados en una primera asignación, consiste en imponer un “umbral de representación”, exigiendo que el partido haya obtenido como mínimo cierto porcentaje de votos en la circunscripción o (lo que es más frecuente) en todo el territorio nacional (generalmente entre el 3 y del 5 por 100 (el doble para las coaliciones electorales)⁷.

La segunda fórmula es la llamada prima mayoritaria, consistente en premiar con escaños adicionales al partido que haya obtenido mayoría absoluta de los votos válidos, o al menos una mayoría relativa con una diferencia notable sobre los demás. También aquí son diversos los métodos de aplicación. Así en la RFA se otorgan escaños suplementarios a todo partido que haya obtenido en un *Land* entre sus escaños de distrito uninominal y los de su lista más puestos que los que le habrían correspondido idealmente tomando como base única la proporción de sus votos de lista respecto al total de los emitidos en ese Estado (si bien es cierto que en virtud de una

⁶ *N. del aut.*— Ley de 3 de noviembre de 2017, n° 165, así llamada por haber sido ponente el diputado Ettore ROSATO.

⁷ *N. del aut.*— En España (art. 163.1.a, de la LOREG), el 3 por 100 de los votos de la circunscripción (es decir, de la provincia para las elecciones al Congreso de los Diputados).

reciente reforma electoral se asignan puestos adicionales a las demás a título de compensación parcial) con el resultado, dicho sea incidentalmente, de que la Dieta Federal pasa siempre de seiscientos diputados (en la presente legislatura son nada menos que 709).

Otra variante, quizá la más espectacular, es la griega, según la cual se asignan 50 escaños (de un total de 300) al partido que haya obtenido más votos.

-c) duración de la legislatura. – En general es de cuatro años, si bien hay casos histórica y políticamente significativos de legislaturas quinquenales (salvo naturalmente el caso de disolución anticipada) a saber CHIPRE (Cámara de Representantes¹), FRANCIA (Asamblea Nacional), GRAN BRETAÑA Cámara de los Comunes), IRLANDA (Asamblea de Irlanda), ITALIA (Cámara de los Diputados), LUXEMBURGO (Cámara de los Diputados) y MALTA (Cámara de Representantes).

-2) Cámaras altas

a) Dimensión. – Con la única excepción de la Cámara de los Lores del REINO UNIDO (Cámara en parte estamental y en parte de nombramiento gubernativo) con sus casi ochocientos miembros, bastantes más que los 650 de la de los Comunes, las Cámaras altas son en la mayoría de los casos inferiores incluso a la mitad de las Cámaras (sobre todo las altas de elección indirecta o corporativa). Así, por ejemplo, el *Bundesrat* alemán, con sólo 69 miembros frente a los 598 (sólo en teoría, como hemos visto del *Bundestag*; en AUSTRIA el también llamado *Bundesrat* tiene 61, exactamente el tercio de los 183 del Consejo Nacional); el Senado de BÉLGICA consta de 50 miembros frente a los 150 de la Cámara de Representantes; el Consejo Nacional de ESLOVENIA cuenta 40 miembros frente a los 90 de la Asamblea Nacional; el Senado de IRLANDA, 60 frente a los 158 del *Dáil Eiréann*; el Senado de POLONIA, 100 frente a los 460 de la Dieta o *Sejm*, y el de la REPÚBLICA CHECA 81 frente a los 200 de la Asamblea Nacional.

Sólo en cuatro casos, ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA y RUMANIA (aparte del ya citado del Reino Unido), no se dan diferencias tan acusadas; más aun, la Cámara alta llega en un caso, ITALIA, a la mitad de la Cámara baja (315 senadores frente a 630 diputados) y en los otros tres la supera.

En ESPAÑA los senadores (266 en la presente legislatura) suman siempre bastante más de la mitad de los 350 diputados. En FRANCIA son 348 por 577 diputados de la Asamblea Nacional, y en RUMANÍA los 176 senadores son asimismo más de la mitad de los 329 diputados.

2) Composición. -Se distinguen en este punto tres grupos o categorías:

-primera, las cámaras altas de representación total o mayoritariamente inorgánica. a saber los Senados de ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA, REPÚBLICA CHECA, POLONIA y RUMANÍA. Es cierto que la Constitución española (en lo sucesivo CE) define al Senado como "Cámara de representación territorial", pero esto no es más que definición teórica, ya que la composición, casi totalmente inorgánica (excepto los senadores elegidos por las asambleas de las Comunidades Autónomas), y las funciones efectivas (salvo en buena parte la de control del Gobierno) apenas se distinguen de las del Congreso de los Diputados.

-segunda, las cámaras de representación territorial: el *Bundesrat* alemán, su homónimo austríaco y la Primera Cámara neerlandesa. En efecto la Cámara alemana es nombrada (más que elegida) por los Gobiernos de los 16 *Länder*. La austríaca es elegida por los parlamentos de los 9 Estados. La belga cuenta 60 miembros, 50 elegidos por el Parlamento flamenco, el Parlamento de la comunidad francófona, el de Valonia, y el de la comunidad germanófona, y los otros 10 cooptados por los senadores neerlandófonos (6) y francófonos (4). Finalmente la Primera Cámara neerlandesa es elegida por los doce Consejos Provinciales (*Provinciale Staten*) del país (equivalentes en cierto modo a nuestras Diputaciones Provinciales).

-tercera, las cámaras de representación sectorial o corporativa, que son el Consejo Nacional de ESLOVENIA y del Senado de IRLANDA. El primero representa a los empresarios del país (4 miembros), a los empleados(4), a los agricultores artesanos, comerciantes y profesionales independientes (4), a los intereses locales (22) y a sectores no económicos (6). El segundo consta de 6 representantes de dos Universidades (la de Dublín y la Nacional de Irlanda) y 43 miembros elegidos por cinco grupos de compromisarios (*Vocational Panels*) de un electorado muy diverso, compuesto de diputados y senadores salientes, consejeros de condado y concejales. El Primer Ministro (*Taoiseach*) nombra además a otros once (con las consecuencias políticas que más adelante señalamos).

Forma casi categoría aparte. como siempre sucede con las instituciones británicas, la Cámara de los Lores que, si bien conserva buena parte de su estructura estamental, ya es mayoritariamente una cámara de designación gubernativa (a título, por lo demás, vitalicio).

-c) Modo de elección o designación.-Aquí se observa también cierta variedad. Enumeremos los métodos empleados (que por otra parte ya hemos anticipado virtualmente en el epígrafe precedente):-

-1) por el método d'HONDT los Senados de BÉLGICA, ESPAÑA, PAÍSES BAJOS, POLONIA y REPÚBLICA CHECA;

-2) Por cociente electoral y asignación de los escaños no cubiertos a las listas con mayores restos, los senados de ITALIA y RUMANÍA;

-3) por el método de la media más alta en los departamentos que elijan 3 o más de 3 senadores (que suponen en total el 52% de los puestos), el Senado de FRANCIA;

-4) por sistema mayoritario de dos vueltas, el Senado de FRANCIA para el 48 por 100 de los escaños (departamentos que eligen uno o dos senadores).

-d) Duración.- Para los senados propiamente electivos la misma, por regla general, que la de la Cámara baja respectiva (que es, como se ha visto, 4 años en la mayoría de los casos). En caso de disolución anticipada de la Cámara baja puede continuar la Alta en funciones p.ej. en la REPÚBLICA CHECA, pero lo normal es que el Gobierno disuelva ambas simultáneamente, y esto es lo que ha sucedido siempre en España desde la entrada en vigor de la CE. En POLONIA y RUMANÍA es incluso automática la disolución del Senado al disolverse la Cámara de Diputados.

Casos aparte son el Senado de FRANCIA y su homólogo de la recién citada REPÚBLICA CHECA. En efecto, el Senado francés se elige por seis años (frente a los cinco de la Asamblea Nacional) y además no puede ser disuelta y el checo, elegido igualmente por seis años (por cuatro la Cámara de Diputados) se renueva por tercios cada dos años.

III. RESUMEN DE ALGUNAS FUNCIONES DE LAS CÁMARAS BAJAS (O ÚNICAS)

Por la obligada brevedad de la exposición nos permitimos seleccionar en este epígrafe dos de esas funciones, la de formación del Gobierno y la de su censura o derrocamiento, porque entendemos que hay más diversidad en ambas que en otras no tan esenciales.

a) Formación del Gobierno.— Prescindimos de detallar los pasos o trámites iniciales que son básicamente los mismos en todos los regímenes parlamentarios, para centrarnos en el supuesto (muy frecuente en varios Estados de la UE) de que, tras unas elecciones generales en las que ningún partido ha conseguido la mayoría absoluta de Cámara, no tengan éxito las consultas del Jefe del Estado con los líderes de diversos partidos representados en el Parlamento. En este, como en tantos otros puntos, se advierte una dualidad en los textos constitucionales, por un lado los que no disponen nada especial y que son por cierto mayoría, dando implícitamente por sentado que con el paso el tiempo las fuerzas políticas implicadas terminarán por formar un Gobierno que obtenga la confianza de la Cámara, y por otro, los textos que sí prevén el supuesto y obligan o autorizan al Jefe del Estado a decretar la disolución del Parlamento como solución. En los Estados del primer grupo se da con frecuencia el caso, que ya se admite como normal, de que transcurran meses sin que se constituya un nuevo gabinete, como sucedió en Bélgica durante 541 días, desde mediados de 2010 hasta diciembre de 2011, en que por fin fue nombrado el socialista Valéry Hattier. Lo mismo sucede casi invariablemente en los Países Bajos, y algo parecido se dio en la Italia de los años cincuenta hasta principios de los noventa (la era de la “partitocracia”), con la agravante —una excepción en el derecho constitucional comparado— de que el Gobierno tiene que ser investido sucesivamente en cada una de las dos Cámaras, y responde asimismo ante la una y la otra. Esto es precisamente lo que el segundo grupo de Constituciones trata de evitar, como exponemos a continuación.

En este punto como en otros la Ley Fundamental alemana de BONN (LF) ha previsto una fórmula que ha sido adoptada (con variantes), como veremos, en otros Estados de la UE. En efecto, si la Dieta Federal no elige Canciller Federal por mayoría absoluta en dos votaciones sucesivas al candidato propuesto por el Presidente Federal, se procede inmediatamente a una tercera votación en la que se elige a otra persona, que debe ser nombrada

Canciller por el Presidente si logra mayoría absoluta, y si sólo tiene mayoría relativa, el Jefe del Estado debe optar entre nombrarla o bien disolver el *Bundestag* (nunca se ha dado el caso, sin embargo, en los casi setenta años de vigencia de la LF).

Soluciones parecidas se prevén en otras Constituciones, algunas, por cierto, en términos más drásticos. Así, la de BULGARIA dispone la disolución automática de la Asamblea Nacional si ésta no elige Primer Ministro en tres votaciones. Las de ESTONIA, GRECIA y POLONIA, cada una con variantes, prevén tres fases con el mismo final, la disolución, en el supuesto de fracaso. La Constitución de la REPÚBLICA CHECA dispone que el Jefe del Estado puede, pero no debe necesariamente, disolver la Cámara de Diputados, al tercer intento fracasado de formar gobierno. La Constitución de ESLOVENIA es más taxativa aun: el Presidente de la República debe disolver la Asamblea Nacional si ésta no logra en dos votaciones investir a un Primer Ministro.

La Constitución de MALTA contiene una norma análoga para el supuesto, que no es en principio el de formación de nuevo gobierno (pero podría serlo). Autoriza en efecto al Presidente de la República en caso de vacante del Primer Ministro a disolver la Cámara de Representantes si entiende que no hay perspectiva de investidura “en un plazo razonable”.

Es original el procedimiento previsto en la Constitución de RUMANÍA. En efecto, el debate de investidura se celebra en sesión conjunta de las dos Cámaras (caso único en los Parlamentos bicamerales) y la confianza ha de otorgarse por mayoría absoluta del total de diputados y senadores. Por lo demás, el Presidente de la República puede decretar la disolución de ambas Cámaras si en un plazo de sesenta días no se ha otorgado la confianza a ningún candidato (Señalemos que en Rumanía la disolución –ordinaria o anticipada– de la Cámara de Diputados lleva aparejada la del Senado).

El Instrumento de Gobierno (*Regeringsform*) de SUECIA establece una norma peculiar, a saber que no es el Rey, sino el *Speaker* del *Riksdag*, quien emprende las consultas con los grupos representados en la Cámara. Si al cuarto intento no se ha formado gobierno, se suspende el procedimiento hasta que se celebren nuevas elecciones, en el supuesto de que deban tener

lugar dentro de los tres meses siguientes. En caso contrario, se disuelve la Cámara y se convocan nuevos comicios.

Por su parte la Constitución española es algo menos apremiante, por así decir, pues, si bien exige mayoría absoluta en la primera votación, dispone que bastará la mayoría relativa en la segunda votación. Si tampoco en ésta se logra acuerdo, se celebran votaciones sucesivas conforme al mismo procedimiento, y si transcurridos dos meses desde la primera, no se ha logrado una investidura, el Rey debe disolver ambas Cámaras (no sólo la baja, como en ESLOVENIA).

En definitiva, el Jefe del Estado *puede* decretar la disolución en la RFA, MALTA, REPÚBLICA CHECA y RUMANÍA, y *debe* hacerlo en BULGARIA, ESLOVENIA, ESPAÑA, GRECIA, POLONIA y SUECIA.

b) Censura y destitución del Gobierno.— Prescindimos de nuevo de describir el procedimiento de la moción de censura, que es fundamentalmente el mismo orden en todos los regímenes parlamentarios y que culmina en la deposición del Gabinete si se aprueba la moción por mayoría absoluta. Preferimos centrarnos en una fórmula novedosa concebida precisamente con el designio precisamente con el designio de evitar los abusos de la que cabe calificar de *ultima ratio* del control parlamentario del Ejecutivo. Es la figura diseñada en 1949 por la Ley Fundamental de la RFA y conocida como “moción constructiva de censura” (*konstruktives Misstrauensvotum*), según la cual toda moción de censura debe proponer el nombre de un sucesor al Canciller Federal con el fin de evitar que, como sucedió con frecuencia bajo la Constitución llamada de Weimar 1919, el Gobierno sea derribado por una alianza momentánea de partidos heterogéneos, cuando no diametralmente opuestos, incapaces de formar a continuación un Gobierno consistente y estable. La fórmula ha sido adoptada por la CE (art. 113) y también, con ligeras variantes de forma, por las Constituciones de BÉLGICA (Art. 96), ESLOVENIA (arts. 116, primer pfo. sobre moción de censura, y 117. primer pfo., sobre rechazo de una moción de confianza), HUNGRÍA (art. 21) y POLONIA (art. 158.1).

IV. RELACIONES ENTRE LAS CÁMARAS EN LOS PARLAMENTOS BICAMERALES

Examinaremos básicamente la medida en que las Cámaras altas participan o intervienen en las etapas o fases de la función legislativa. Anticipemos que la intensidad o importancia de esa participación depende en la mayoría de los casos del modo de designación de la Cámara. Las Cámaras electivas, sobre todo las de elección directa, tienen en general más facultades (y más influencia política) que las de nombramiento gubernativo o sectorial (si bien la relación no siempre es unívoca).

Abordamos la exposición siguiendo el orden del procedimiento legislativo.

-a) Iniciativa de las leyes. – Se impone aquí una observación previa de índole general (por no decir universal, ya que se trata de una norma aplicada en todos los Estados democráticos del mundo): los proyectos de ley de Presupuestos del Estado y los de aprobación de las cuentas generales del Estado se presentan siempre ante la Cámara baja (que en varios Parlamentos como los de ESLOVENIA, REINO UNIDO e IRLANDA, es incluso la única competente).

Dicho lo que antecede, cabe distinguir varios supuestos, de menor a mayor grado de participación de la Cámara alta:

-primero, su exclusión total en esta fase. Hay dos casos, el del Consejo Nacional de ESLOVENIA, que no puede enviar a la Asamblea Nacional propuesta legislativa alguna, pero está facultado, sin embargo, para “proponer” a la Asamblea que discuta y apruebe leyes sobre una materia determinada (art. 97 Constit.), y el de la Primera Cámara de los PAÍSES BAJOS (art. 82.1 Constit., que sólo cita a la Segunda)

-segundo, facultad de remitir (sin discutirla antes) una propuesta legislativa articulada a la Cámara baja. Son los casos del Consejo Federal (*Bundesrat*) de AUSTRIA (art. 123.1), de su homónimo de la RFA (art. 76.1 LF de Bonn), con la particularidad de que toda propuesta legislativa del Consejo Federal alemán debe ir acompañada de una “toma de posición” (*Stellungnahme*) del Gobierno Federal (en este punto *vide infra* b, presentación...); del Senado de la REPÚBLICA CHECA (art. 41.1 Constit.), y

finalmente del Senado de RUMANIA para determinadas materias (art. 75.1 Const.)⁸;

-tercero, facultad de iniciativa sólo en determinadas materias. Así lo disponen la Constitución de BÉLGICA (art. 77 Constit.)⁹;

-cuarto, facultad de iniciativa en cualesquiera materias (excepto, como se ha indicado, en materia presupuestaria y de aprobación de cuentas del Estado) Ver Constituciones de AUSTRIA (at. 41), ESPAÑA (art. 87.1), FRANCIA (art. 45, primer pfo. Constit.), Irlanda (art. 20.1,) (art. 39). GRAN BRETAÑA, IRLANDA (art. 20.1), ITALIA (art. 71 Const.), POLONIA (art.118.1), con presentación preceptiva en la Cámara Baja, y RUMANÍA (art. 74.1, con la salvedad ya expresada).

-b) deliberación y votación.— Aquí hemos de hacer una distinción capital entre los Parlamentos cuya Cámara alta sólo puede discutir aprobar o rechazar, pero sin enmendarlo, el texto aprobado por la Cámara baja aquéllos; en segundo lugar, donde la Cámara alta puede incluso enmendar, pero es la baja la que tiene la última palabra con una votación final sobre el texto enmendado (o rechazado) por la alta (lo que también ocurre, por o cierto, en algunos del primer grupo), y en tercer término, los Parlamentos cuya Cámara alta tiene los mismos poderes y competencia que la baja con excepción, si acaso, de las leyes de Presupuestos y de las de operaciones financieras o patrimoniales del Estado. Seguiremos, *mutatis mutandis*, el orden del epígrafe a), es decir, de menor a mayor poder de participación y decisión de la Cámara alta, no sin advertir que puede haber coincidencia parcial entre dos de los grupos; en otras palabras, algunas Cámaras bajas

⁸ *N. del aut.*— En efecto la Cámara de Diputados debe ser la primera en discutir, y en su caso, aprobar las propuestas legislativas sobre ratificación de tratados internacionales, así como determinados proyectos o proposiciones de ley orgánica, concretamente en materia de radio y televisión, servicio militar, exclusión del derecho de afiliación a partidos políticos para jueces, o policías y militares sistema educativo, uso de las lenguas minoritarias en regiones con minorías étnicas, y en general sobre cualesquiera materias relacionadas con la estructura y régimen jurídico del Gobierno, organización de los tribunales (incluido el TC), las Fuerzas Armadas y la defensa nacional, la Administración indirecta y la Administración Local.

⁹ *N. del aut.*— En Bélgica, el Senado tiene en realidad un amplio derecho de iniciativa, concretamente para las propuestas de revisión constitucional, las (por lo demás muy numerosas) que deban reguladas por las dos Cámaras, las de modificación de límites entre las cuatro regiones lingüísticas, las relativas a la financiación y a las instituciones de la Comunidad germanófona, las de financiación de los partidos políticos y control de los gastos electorales y las de organización del propio Senado y el *status* de los senadores.

pueden considerarse parcialmente incluidas en uno de los grupos y al mismo tiempo en otro.-

1) Cámaras altas sin facultad de enmendar las leyes aprobadas por la baja.— Son tres:

-el *Bundesrat* austríaco, que sólo puede aprobar o vetar el texto aprobado por el Consejo Nacional (*Nationalrat*) en un plazo de ocho semanas (art. 42 Constit. Federal), salvo para las leyes presupuestarias o de la Hacienda federal y otras que se especifican en la Constitución (arts. 41, aptdo. 5, y 51)¹⁰, así como la disolución anticipada del Consejo Nacional;

-el Consejo Nacional de ESLOVENIA (Señalemos que en los últimos años el Consejo Nacional ha vetado más de cincuenta leyes), y

-la Primera Cámara de los Países Bajos (arts. 85 y 87 Constit.).

-2) Cámaras altas con facultad de aprobar, rechazar o enmendar, a reserva de decisión final por la Cámara baja.

Es con gran diferencia el grupo mayoritario (sobre todo si se incluyen también aquí los casos de AUSTRIA y ESLOVENIA, donde también la Cámara baja puede superar el veto de la alta, ver arts. 42.3 y 91 de sus respectivas Consts.). El levantamiento del veto u “objeción” (como dicen la LF de la RFA y la Const, austríaca) por la Cámara baja debe acordarse por mayoría de los presentes en todos los casos y en alguno (AUSTRIA y ESLOVENIA, arts. citados; POLONIA, art. 121.3 Const., y REPÚBLICA CHECA, art. 47.1 Constit.) se exige que esta mayoría sea como mínimo la mitad (o mayoría absoluta) del total de los diputados. Dichas Cámaras altas son concretamente

-el *Bundesrat* de la RFA, por lo que se refiere a las llamadas leyes de simple veto suspensivo (*Einspruchsgesetze*), casi la mitad del total;

¹⁰ *N. del aut.*— Se excluyen en efecto del veto las decisiones legislativas (*Gesetzbeschlüsse*) sobre el Reglamento del Consejo Nacional, su disolución, las normas de elaboración de la ley-marco presupuestaria, de la ley federal presupuestaria, de la propia ley de Presupuestos Federales, u otras medidas de gestión presupuestaria o sobre la ley-marco misma, la de Presupuestos Federales, prórroga provisional de los Presupuestos del ejercicio anterior, asunción o conversión de obligaciones financieras por la Federación, actos de disposición patrimonial, toma de dinero a préstamo o aprobación de las cuentas federales.

-el Senado de BÉLGICA (art. 78.2 *in fine*, Constit.) para la mayoría de las leyes;

-el Senado de ESPAÑA (art. 90.2 Constit.);

-el Senado de FRANCIA (art.45 Constit.45);

-La Cámara de los Lores del REINO UNIDO (Ley del Parlamento –*Parliament Act*– de 1949, por la que se modifica la del mismo nombre de 1911);

-el Senado de IRLANDA (art. 23 Constit.);

-el Senado de POLONIA (art. 121 citado);

-el Senado de la REPÚBLICA CHECA (art. 47.1 cit.) y hasta cierto punto

-el Senado de RUMANÍA, si se trata de leyes que hayan sido aprobadas por la Cámara de Diputados como Cámara prioritaria *ratione materiae* (art.75 Constit.).

3) Cámaras altas con la misma competencia legislativa que la de la Cámara baja.– Se trata aquí de las Cámaras cuya oposición en forma de rechazo total o de enmiendas no puede ser superada ni anulada por la Cámara baja. Sólo existen en rigor dos casos de igualdad total de condiciones, es decir para toda clase de leyes, sea cual fuere su objeto, y otros dos de igualdad reducida *ratione materiae* a determinadas leyes. Los dos primeros casos son el de ITALIA y PAISES BAJOS (arts. 70 y 87.1 de las respectivas Constit. El resultado, en lo concerniente a los Países Bajos, es que a menudo las leyes tardan años en ser aprobadas. Los otros dos casos son los de la RFA para las leyes que exigen conformidad del Consejo Federal (*Zustimmungsgesetze*) y de RUMANÍA (art– 74 cit.) para las leyes que, siendo de competencia prioritaria de una de las dos Cámaras (son minoría, por otra parte, las de prioridad del Senado). En la RFA la oposición del *Bundesrat* hace abortar la ley aprobada por la Dieta Federal; en RUMANÍA, a la inversa, la Cámara prioritaria puede hacer que se convierta en ley su texto originario (es decir, el remitido a la otra Cámara), volviendo a aprobarlo en segunda y última votación.

IV. IMPRESIONES FINALES

A la vista de los datos obtenidos y contrastados nos aventuramos a formular algunas sugerencias para las Cortes Generales de nuestro país, concretamente:

-primero, convendría en nuestro país abandonar la representación proporcional (RP) en grandes circunscripciones provinciales sustituyéndola por un sistema mayoritario de dos vueltas en distritos uninominales de menor dimensión, lo cual facilitaría el contacto y conocimiento mutuo entre los electores y ;sus representantes;

-segundo, tanto si se mantiene la RP como si se opta por un sistema mayoritario, sería conveniente asimismo agotar el máximo constitucional de 400 diputados para paliar la infrarrepresentación de los grandes núcleos urbanos frente a las provincias de menor población;

- tercero, cabría pensar en un sistema mixto como el alemán. con la mitad de los escaños asignados a distritos uninominales y la otra a listas de partido en grandes circunscripciones de provincia o de Comunidad autónoma;

-cuarto, en el caso de mantenerse la actual RP, elevar el umbral de asignación de escaños al 5% como mínimo de los votos válidos emitidos en la circunscripción, y

-quinto, reformular la CE para conceder al Senado más poderes o, al menos, más independencia en el ejercicio de los que ahora tiene, elevando en primer lugar a todo un período de sesiones, y no sólo dos meses como máximo, el intervalo preceptivo entre el veto o las enmiendas del Senado y la nueva aprobación por el Congreso de los Diputados, y estableciendo en segundo lugar por vía de consenso entre los partidos principales la norma (“*constitutional convention*” en la terminología británica) de no disolución del Senado (como dispone la Constitución francesa) o en otro caso de que para su disolución medien como mínimo dos años (o sea, la mitad de la legislatura) entre la disolución del Congreso y la de la Cámara alta.

PARLAMENTOS NACIONALES Y UNIÓN EUROPEA. EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES EN LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA EUROPEA

Carmen SÁNCHEZ-ABARCA GORNALS
Letrada de las Cortes Generales ante la Unión Europea

RESUMEN

El presente artículo expone una visión del papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y su evolución desde 2010, año de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y momento en el que se crea el puesto del Letrado de las Cortes Generales ante la Unión Europea, basado en Bruselas. La autora expone desde una perspectiva práctica y comparada el enfoque de los asuntos europeos en los Parlamentos nacionales de nuestro entorno, así como en especial la actividad europea en las Cortes Generales y su presencia, tanto en el procedimiento legislativo a través del control de subsidiariedad, como en la cooperación interparlamentaria. En todos estos aspectos se aprecia el reforzamiento de la actividad europea de las Cortes Generales en la línea marcada por el Tratado de Lisboa, conocido como “el Tratado de los Parlamentos”.

Palabras clave: Parlamentos nacionales, Unión Europea, control de subsidiariedad, cooperación interparlamentaria, Parlamento Europeo, Comisión europea, Comisión Mixta para la Unión Europea, déficit democrático, IPEX.

ABSTRACT

This article presents a vision on the role of National parliaments in the European Union and its evolution since 2010, the year of entry into force of the Treaty of Lisbon and the moment in which the position of Legal Advisor of the Cortes Generales to the European Union, based in Brussels, was created. The author exposes from a practical and comparative perspective the approach on European affairs adopted in National parliaments, with

an special focus on the European activity in the Cortes Generales and its presence, both in the legislative procedure through subsidiarity control, as in interparliamentary cooperation. In all these aspects we can see the reinforcement of the European activity of the Cortes Generales, in line with the Treaty of Lisbon, known as “the Treaty of Parliaments”.

Keywords: National parliaments, European Union, subsidiarity control, inter-parliamentary cooperation, European Parliament, European Commission, Joint Committee for European Affairs, democratic deficit, IPEX.

SUMARIO: I. PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA. 1. *Los distintos enfoques de los asuntos europeos en los Parlamentos nacionales de la Unión Europea.* 2. *El control de subsidiariedad y el diálogo político con la Comisión europea.* 3. *La cooperación interparlamentaria en la UE.* 4. *El control del Gobierno. De la reserva parlamentaria a la orientación política.* II. LAS CORTES GENERALES EN LA UNIÓN EUROPEA. 1. *El tratamiento de los asuntos europeos en las Cortes Generales: el caso de la Comisión Mixta para la Unión Europea.* 2. *El control de subsidiariedad: el papel actual de la Comisión Mixta para la UE y posibles modificaciones.* 3. *La participación de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea.* 4. *El control del Gobierno en asuntos europeos en las Cortes Generales.* III. CONCLUSIONES

I. LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La relevante posición actual de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea viene determinada en el propio Tratado de la Unión Europea (TUE), en concreto su artículo 12, que establece que los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, a través de una serie de mecanismos y competencias que buscan aumentar la presencia de los Parlamentos nacionales en la arena política europea, aumentando la legitimidad democrática y contribuyendo a través del debate nacional de los asuntos europeos a la consolidación del demos europeo, cuya existencia es una condición necesaria para poder hablar de una auténtica democracia europea. Entre estas competencias de los Parlamentos nacionales que consagra el TUE destacan la función del control del respeto al principio de subsidiariedad, según lo establecido en el Protocolo nº 2 del Tratado; y la participación en la cooperación interparlamentaria, desarrollada a su vez en el Protocolo nº 1 del Tratado.

Dentro de este marco jurídico que refuerza la posición de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, cada Parlamento proyecta a través de su enfoque de los asuntos europeos, tanto su tradicional relación con la Unión Europea como la naturaleza de su sistema constitucional y la fortaleza de su Parlamento. De este modo, el homogéneo panorama dibujado por los Tratados se traduce en un amplio abanico de posibles enfoques de los asuntos europeos, en el que encontramos desde unos Parlamentos muy activos en el escrutinio de iniciativas europeas y con una fuerte capacidad de control de sus Gobiernos, a otros que carecen de dicha capacidad pero mantienen una posición crítica con las iniciativas europeas, pasando por aquellos que controlan a sus Gobiernos con elementos no coercitivos sin dejar de participar activamente en el control de subsidiariedad y el diálogo político, entendido este último en sentido amplio. Este último perfil es, como veremos, el que corresponde al caso de las Cortes Generales.

1. Los distintos enfoques de los asuntos europeos en los Parlamentos nacionales de la Unión Europea

La relevancia de los asuntos europeos y su influencia directa en los Estados miembros, tanto a nivel político como en muchos aspectos de la vida diaria de los ciudadanos, afecta a prácticamente todas las materias

que se debaten en los Parlamentos nacionales. Por ello, en cada una de las 41 Cámaras parlamentarias de la Unión Europea – de cuyos 28 Estados miembros, 15 cuentan con Parlamentos unicamerales, y 13 bicamerales –, existe actualmente una Comisión de Asuntos Europeos, salvo en el caso de Irlanda y España, que cuentan con una Comisión Mixta compuesta por miembros de ambas Cámaras. Esta organización parlamentaria se ha adaptado en cada Estado miembro a la evolución de la Unión Europea, y en especial fue obligada la reforma para adaptarse al nuevo escenario que supuso el Tratado de Lisboa a partir de 2010, en la medida en que obligó a los Parlamentos a reforzar sus administraciones para contar con los recursos necesarios para asumir sus nuevas tareas.

Entre los Parlamentos más cercanos a nuestra tradición, cabe destacar el modelo de la Asamblea Nacional francesa, actualmente inmerso en una profunda reforma, tras la victoria de E. Macron en las elecciones presidenciales de mayo de 2017. La Comisión de Asuntos Europeos es competente para tratar todos los asuntos europeos, y en ella comienza el procedimiento de escrutinio de las iniciativas europeas, que acto seguido son remitidas a la Comisión especializada, que a su vez podrá, en su caso, remitirla al pleno de la Asamblea.

En el Bundestag alemán, las iniciativas europeas son transferidas directamente a la Comisión competente por razón de la materia, según una selección previa propuesta por la Dirección de Asuntos Europeos, sobre la base de la información que le facilita su oficina de enlace en Bruselas.

La Comisión de Asuntos Europeos asume, en el caso de la Camera dei Deputati italiana, una competencia general para considerar todas las cuestiones relativas a la Unión Europea, y es la principal competente para el control de subsidiariedad, si bien el examen de fondo de las propuestas corresponde a las Comisiones especializadas.

La Cámara de los Comunes británica cuenta con una Comisión de Asuntos Europeos que concentra las tareas de control de subsidiariedad, si bien cada Comisión especializada puede participar en el diálogo político enviando su opinión sobre una iniciativa a la Comisión europea. El sistema británico, modélico en tantas ocasiones, se encuentra actualmente en una

fase de redefinición, en plena negociación de la salida del Reino Unido y de las futuras relaciones con la Unión Europea.

Tanto en los casos citados como en la mayoría de Parlamentos nacionales de la UE, la Comisión de Asuntos Europeos comparte con las Comisiones especializadas la competencia para participar en el sistema de alerta temprana y en el diálogo político con la Comisión europea, logrando de este modo una redistribución e intensificación del debate parlamentario sobre los asuntos europeos.

2. El control de subsidiariedad y el diálogo político con la Comisión europea

El control de subsidiariedad, conocido como sistema de alerta temprana, es configurado en el Protocolo nº 2 del Tratado de Lisboa como una vía de participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo, a los que otorga un plazo de ocho semanas para emitir un dictamen motivado cuando consideren que una propuesta legislativa vulnera el principio de subsidiariedad¹.

La evolución en el control de subsidiariedad desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa puede analizarse observando el número de dictámenes o informes enviados por cada Cámara. Desde 2010 a 2016, la Comisión europea ha recibido 354 informes de subsidiariedad. En estos

¹ Cada Parlamento nacional posee dos votos, en los sistemas bicamerales, cada Cámara cuenta con un voto. Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (18 de los 56 votos) coincide en considerar que la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad, se alcanza el umbral necesario para emitir una tarjeta amarilla, y la propuesta debe ser revisada. El umbral se reduce a un cuarto de los votos en caso de propuestas legislativas emitidas sobre la base del art. 76 TFUE (cooperación judicial en asuntos penales y cooperación policial). Una vez revisada la propuesta, la Comisión puede mantener, modificar o retirar la propuesta, justificando su decisión en caso de que la decisión sea mantener o modificar la iniciativa.

Así mismo, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, si una mayoría simple de los Parlamentos nacionales considera que una propuesta legislativa no cumple con el principio de subsidiariedad, se considera emitida una tarjeta naranja, que obliga a la Comisión europea a reconsiderar la propuesta, y en caso de que decida mantenerla, deberá a su vez justificar su decisión. El PE y el Consejo deben entonces valorar, antes de que concluya la primera lectura, si la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad. Si el PE, por una mayoría simple, o el Consejo, por mayoría de 55% de sus miembros, consideran que se vulnera el principio de subsidiariedad, la iniciativa decae.

seis años de control de subsidiariedad, las Cámaras más activas han sido el Parlamento sueco, con 56 informes, el Senado francés, con 25 informes, y la Cámara baja y alta holandesas, con 22 y 18 informes respectivamente². Cabe destacar el cambio del enfoque de la Comisión europea en 2012, momento en el que comenzó a reducir sustancialmente el número de iniciativas legislativas, apostando por una mejor legislación frente a la elevada productividad legislativa de la Comisión europea en su etapa anterior. Esta línea se ha confirmado con la Comisión Juncker, en reiterados acuerdos alcanzados en este sentido³, que se han aplicado en la práctica con carácter general.

La motivación de los Parlamentos nacionales al enviar un elevado número de dictámenes o informes de subsidiariedad a la Comisión europea es diversa, ya que frente a los Parlamentos que canalizan de este modo su postura tradicionalmente escéptica frente al proyecto europeo, se encuentran aquellos Parlamentos que muestran un interés por los asuntos europeos que, en última instancia, viene a cumplir uno de los objetivos del Tratado al configurar el sistema de alerta temprana.

En todo caso, merece especial atención el hecho de que, desde 2010, ocho años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sólo se haya alcanzado el umbral para lograr la aprobación de una tarjeta amarilla en tres ocasiones⁴, lo que muestra las dificultades que entraña en la práctica el sistema de alerta temprana para los Parlamentos nacionales.

² “The role of NPs in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges”, *Estudio realizado para la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo*, 2017.

³ Vid. Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» (conocido como AII), firmado el 13 de abril de 2016, y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 12 de mayo de 2016.

⁴ – La primera de estas tarjetas fue aprobada en relación con la Propuesta de Reglamento del Consejo 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, conocida como Monti II, que fue objeto de 12 dictámenes motivados que sumaron 19 votos en contra de la propuesta en mayo de 2012.

– El segundo caso de una tarjeta amarilla fue el relativo a la propuesta de Reglamento por el que se establece una Fiscalía Europea, que recibió, en octubre de 2013, 13 dictámenes motivados que representaban 18 votos en contra de su tramitación.

– La tercera y última tarjeta amarilla ha sido la relativa a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, que en mayo de 2016 recibió 14 dictámenes motivados que representaban 22 votos.

Existen por un lado dificultades intrínsecas a los sistemas parlamentarios nacionales, en los que con frecuencia se da una coincidencia entre mayorías parlamentarias y partidos en el gobierno que limita el margen de maniobra de los Parlamentos a la hora de aprobar dictámenes motivados; otro factor que dificulta la aprobación de dictámenes es la propia brevedad del plazo de ocho semanas, dada la complejidad de los procedimientos parlamentarios, así como los distintos calendarios de sesiones en cada Parlamento. Por otro lado, la propia Comisión europea realiza un exhaustivo análisis previo del respeto del principio de subsidiariedad por parte de cada iniciativa legislativa, lo que reduce la posibilidad de emisión de dictámenes motivados fundados estrictamente en criterios jurídicos. En este contexto, se constata en la práctica, como ha sucedido en los tres casos en los que se ha aprobado una tarjeta amarilla, la necesidad de que uno de los Parlamentos interesados en promover este control asuma el liderazgo, invitando a los demás Parlamentos a pronunciarse, tanto a nivel político como o a través de su funcionario de enlace en el Parlamento Europeo, incluso antes del inicio del plazo de 8 semanas.

Junto al sistema de alerta temprana y su relevancia en la definición actual del papel de los Parlamentos nacionales en la UE, debe mencionarse así mismo el diálogo político, mecanismo no formalizado en los tratados, sino instaurado como práctica política en 2005 por el Presidente de la Comisión europea, Sr. Durao Barroso, con el objetivo de establecer relaciones directas, informales e intensas con los Parlamentos nacionales, a los que invitó a enviar preguntas y comentarios a las iniciativas legislativas de la Comisión, a las que se comprometía a responder. Esta propuesta, presentada unos meses después del fracaso de la Constitución europea, vino a politizar la toma de decisiones a nivel europeo en un intento de reducir la distancia entre la política nacional y Bruselas.

El diálogo político, que se mantiene activo 12 años después de sus inicios, ha dado lugar al envío de más de 4.000 opiniones de los Parlamentos nacionales a la Comisión europea entre 2006 y 2016. El número de opiniones aumentó progresivamente desde 2006 hasta 2012, año en el que comenzó a reducirse coincidiendo con la disminución del número de propuestas legislativas formuladas por la Comisión europea. En este ámbito, como en todos los que participan los Parlamentos nacionales en la UE, la participación de las 41 Cámaras es muy desigual, y en 2016, más de

la mitad de las opiniones enviadas a la Comisión europea fueron enviadas por sólo 4 Cámaras.

Junto al sistema de alerta temprana y el diálogo político, cabe mencionar la propuesta de una tarjeta verde, empleada de manera informal desde 2015 tras ser presentada por la Cámara de los Lores británica en 2014, como una suerte de iniciativa legislativa de los Parlamentos nacionales, que podrían a través de su apoyo común, con un mínimo de 25% de votos, realizar una propuesta de legislación a la Comisión europea. La tarjeta verde vino a representar un enfoque constructivo de la participación de los Parlamentos nacionales, frente al carácter negativo de las tarjetas amarilla y naranja. La Cámara de los Lores presentó la primera propuesta de tarjeta verde en relación con los desechos alimenticios, que contó con el apoyo de 16 Parlamentos, si bien sus recomendaciones no fueron recogidas en el paquete legislativo de economía circular presentado por la Comisión europea. Después de este primer intento, los Parlamentos nacionales presentaron nuevas propuestas de tarjetas verdes, que recibieron un apoyo reducido, por lo que la idea de una tarjeta verde debe contar para consolidarse con un mayor apoyo de los Parlamentos nacionales⁵.

La evolución del control de subsidiariedad se encuentra a día de hoy inmersa en un proceso de reflexión, promovido por la propia Comisión europea y materializado entre otras iniciativas, en el “Grupo de trabajo sobre la subsidiariedad, la proporcionalidad y hacer menos de manera más eficiente”, conocido como la *Task Force* de subsidiariedad, establecido por el presidente de la Comisión Europea, Sr. Juncker, en noviembre de 2017. Este Grupo de Trabajo ha hecho recomendaciones sobre cómo aplicar

⁵ Esta propuesta ya cuenta con el apoyo expreso del Parlamento Europeo, Resolución de 16 de febrero de 2017 Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea (2014/2248(INI)), párrafo 60: “Reconoce el importante papel que desempeñan los parlamentos nacionales en el orden institucional actual de la Unión y, en particular, su papel en la transposición de la legislación de la Unión al Derecho nacional y la función que desempeñarían en los controles, tanto ex ante como ex post, de las decisiones legislativas y las decisiones políticas adoptadas por los miembros del Consejo, también en sus configuraciones especializadas; sugiere, por lo tanto, complementar y reforzar las competencias de los parlamentos nacionales mediante la introducción de un procedimiento de «tarjeta verde» mediante el cual estos podrían presentar propuestas legislativas al Consejo para su apreciación”.

mejor los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, identificando políticas donde el trabajo podría ser delegado o definitivamente devuelto a los países de la UE, e involucrando en mayor medida a las autoridades regionales y locales en la elaboración y aplicación de políticas de la UE. Han participado en este Grupo de Trabajo junto a la Comisión europea, los Parlamentos nacionales y el Comité de las Regiones. El Grupo de Trabajo sobre subsidiariedad realizó sus aportaciones concretas en su informe en julio de 2018, enfocando así mismo el debate sobre el futuro de la Unión, de cara a una próxima reforma de los Tratados, en la que el papel de los Parlamentos nacionales, que cuentan con derecho de veto, es esencial.

3. La cooperación interparlamentaria en la UE

La cooperación interparlamentaria europea, regulada en las Directrices de 2008, ha alcanzado, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un alto grado de intensidad, que se traduce en un amplio abanico de reuniones que conforman un complejo panorama, en el que la participación de los Parlamentos nacionales es muy variable.

En la cúspide de esta cooperación, por su carácter director y jerárquicamente superior, se encuentra la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea (CPUE), regulada por las Directrices de 2010. Este foro, precedido en cada edición por una reunión preparatoria de los Secretarios Generales, reúne una vez al año a los Presidentes tanto de los Parlamentos nacionales como del Parlamento Europeo.

Por debajo de la CPUE, en un segundo escalón, encontramos las Conferencias interparlamentarias, tanto la COSAC (Conferencia de órganos especializados en los asuntos europeos, en sus siglas en francés), como las nuevas Conferencias previstas en los Tratados: la Conferencia interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común, la Conferencia interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la UE, y el Grupo Conjunto de Control Parlamentario de Europol.

La COSAC, creada en mayo de 1989 en Madrid y que celebró su primera reunión en París ese mismo año, fue reconocida oficialmente en el Protocolo sobre Parlamentos nacionales en la UE del Tratado de Ámsterdam en 1997, y el Tratado de Lisboa ha consagrado su reconocimiento en el art.

10 del Protocolo nº 1 dedicado al papel de los Parlamentos nacionales en la UE. A este carácter consolidado de la COSAC se suman otras especialidades, como son el que cuente con un miembro permanente en su secretaría.

La Conferencia interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) fue creada por sendas decisiones de las Conferencias de Presidentes celebradas en Bruselas, el 4-5 de abril de 2011 y en Varsovia, del 20 al 21 de abril de 2012, tras un largo debate sobre el borrador de Reglamento. Sus reuniones giran en torno a la comparecencia del Alto Representante para la PESC y la PCSD. Cabe destacar así mismo, tanto en la COSAC como en esta Conferencia para la PESC y la PCSD, una nueva tendencia que ha conducido a la creación de subgrupos de Parlamentos que se reúnen, bien en los márgenes de la reunión, bien en reuniones ad hoc, para tratar temas de interés común a su zona. Así lo hacen entre otros los países del llamado Grupo de Visegrado, “V4” (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) y los países del sur de la Unión Europea.

La Conferencia interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la Unión Europea, fue creada por decisión de la Conferencia de Presidentes de Chipre en abril de 2013, cumpliendo el mandato del art. 13 del Tratado de Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la Unión Europea. Desde su primera reunión en Vilnius, en octubre de 2013, esta Conferencia reúne semestralmente a los Parlamentos nacionales, cuyas decisiones deben alinearse con los compromisos presupuestarios que su país haya asumido en el ámbito de la UE dentro del marco del Semestre Europeo. En la línea de reducir el número total de reuniones, la primera edición de esta Conferencia se celebra cada año en el Parlamento Europeo en Bruselas, en el marco de la Semana Parlamentaria Europea y junto a la Conferencia sobre el Semestre Europeo. Tras el extraordinario avance que la crisis económica supuso para la integración económica europea, esta Conferencia representa el principal foro de debate sobre las posibles vías para lograr que la gobernanza económica de la Unión Europea rinda cuentas de manera democrática.

De todas las previsiones que el Tratado de Lisboa contiene en relación con la cooperación interparlamentaria, la última en ser aplicada ha sido la creación del Grupo Conjunto de Control Parlamentario de la Agencia de la

Unión Europea para la cooperación policial (Europol), acordada en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE en Bratislava 24 de abril de 2017, que comenzó a funcionar en Bruselas los días 9 y 10 de octubre de 2017. Cabe destacar que se trata de la primera reunión interparlamentaria que asume un control directo de una Agencia europea como es Europol, y por ello ha sido objeto de regulaciones específicas en ciertos Parlamentos.

Nos referimos a continuación a las reuniones de Comisiones convocadas por el Parlamento Europeo, bien durante el procedimiento legislativo, en el que se recaba la opinión de los parlamentarios nacionales en una fase previa a la aprobación de las enmiendas en Comisión, bien en otros momentos para tratar temas en los que se considera de especial interés contar con la opinión de los Parlamentos nacionales. Todas las Comisiones del Parlamento Europeo pueden recurrir a este formato, si bien algunas Comisiones tratan temas que son más propicios para ser tratados en un debate de este tipo, como por ejemplo la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO), encargada de la aplicación de los Tratados en lo referente a los Parlamentos nacionales, la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), la Comisión de Agricultura (AGRI), la Comisión de Libertades Públicas (LIBE), o la Comisión de la Mujer (FEMM), que es la única Comisión en contar con una fecha fija en la que cada año convoca a los Parlamentos nacionales, el ocho de marzo, Día Internacional de la Mujer.

Este variado conjunto de reuniones interparlamentarias no puede describirse sin mencionar un último grupo de encuentros, actualmente mucho menor en número, como son los que organiza cada semestre el Parlamento que ostenta la Presidencia del Consejo y aquellos que, de manera autónoma, convoca cada Parlamento nacional.

Junto a este nivel político, cabe destacar así mismo la cooperación interparlamentaria con el Parlamento europeo a nivel técnico, a través de su Dirección para las relaciones con los Parlamentos nacionales, que facilita la celebración y el seguimiento de todas estas reuniones y mantiene una comunicación constante con los Parlamentos nacionales.

En estrecha cooperación con esta Dirección trabaja la red de funcionarios de enlace de los Parlamentos nacionales, basados en el Parlamento Europeo desde principios de los años 1990 y que sirven de nexo entre sus

Cámaras y las instituciones de la Unión Europea. Están así mismo establecidos en el Parlamento Europeo las secretarías de otras de las principales herramientas de la cooperación interparlamentaria, como la COSAC, IPEX (plataforma para el intercambio de información interparlamentaria en la UE) y ECPRD (Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria).

Especial mención merece, por su evolución e importancia práctica, el papel de IPEX, plataforma digital de intercambio de información entre los Parlamentos que ha visto aumentar su uso en gran medida en los últimos años. IPEX sirve, además de como punto de intercambio de todas los dictámenes y opiniones emitidas por los Parlamentos nacionales, como ventana para publicar las noticias sobre los asuntos europeos que los Parlamentos quieran compartir y así mismo aloja secciones con toda la información relativa a las Conferencias interparlamentarias europeas, incluida la COSAC.

Una vez expuesto el conjunto de reuniones en las que se materializa la cooperación interparlamentaria europea, conviene matizar su funcionamiento actual señalando algunas de las tendencias que se imponen en la práctica, como son la citada reducción del número total de reuniones, en aras de la austeridad, y la no creación de nuevas secretarías, empleando de la mejor manera posible los recursos ya existentes; la convocatoria de reuniones con los temas más específicos posibles, a las que asistan parlamentarios especializados, o ponentes en la iniciativa en cuestión; así como, por último, la celebración de las reuniones en el momento más oportuno dentro del largo procedimiento legislativo europeo, para permitir que las posiciones de los Parlamentos nacionales sean tenidas en cuenta en la tramitación legislativa.

4. El control del Gobierno. De la reserva parlamentaria a la orientación política

Otro de los aspectos clave para valorar la actuación de los Parlamentos nacionales en asuntos europeos en la Unión Europea, es el modo en el que controlan la actuación de su Gobierno en las diferentes formaciones del Consejo, tarea compartida por todos los Parlamentos nacionales, con la única excepción de Chipre y su sistema presidencial.

Las sesiones parlamentarias de control de los Gobiernos nacionales en los asuntos europeos visibilizan la divergencia entre el interés nacional,

más dinámico y cercano, frente al interés europeo, que se enmarca en un calendario legislativo más amplio y complejo. La distinción fundamental en el ámbito comparado en este sentido es la que diferencia entre aquellos países que cuentan con la figura de reserva parlamentaria frente a los que realizan un control en forma de orientación política de la labor de su Gobierno.

Entre los sistemas que cuentan con la figura de la reserva parlamentaria, destacan los casos de Suecia, Dinamarca y Reino Unido. En los tres sistemas, el Gobierno está obligado a informar y consultar con la Comisión de Asuntos Europeos con carácter previo a la toma de decisiones en el Consejo de Ministros y en el Consejo Europeo. La consecuencia de esta obligación es que el Gobierno no puede participar en una votación en el Consejo sin contar con el mandato de la Comisión de Asuntos Europeos, que pese a no ser constitucionalmente vinculante, sí impone una obligación política. En el caso danés, la vinculación del Gobierno es más intensa aún, ya que, en el marco de la tradición danesa de contar con Gobiernos en minoría, el Gobierno está obligado a informar a la Comisión de Asuntos Europeos en caso de que haya desarrollos importantes en las negociaciones en el Consejo y debe solicitar un nuevo mandato parlamentario en caso de que el objeto de las negociaciones se vea modificado.

Cabe destacar, como figura interesante en el Parlamento sueco, la Comisión creada en 2017 que durante un año analizó en profundidad el tratamiento de los asuntos europeos en el Riksdag, proponiendo en su informe cambios en su sistema para hacer más eficiente el debate y el control parlamentario del Gobierno en relación con los asuntos europeos⁶.

El mecanismo de la reserva parlamentaria ha intentado ser aplicado en otros sistemas parlamentarios sin mucho éxito, como en el caso del Parlamento italiano, donde fue introducido en la reforma de 2012, siendo sin embargo muy excepcional su uso en la práctica parlamentaria italiana. Cabe destacar por último en este contexto el caso del Bundestag alemán, que pese a no contar con un sistema de reserva parlamentaria en sentido estricto,

⁶ Entre otras propuestas, esta Comisión consideró necesario mejorar la información que el Parlamento sueco comparte con otros Parlamentos en relación con el control de subsidiariedad; apostó por una regulación específica de su participación en el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol; y por añadir en su calendario un debate general anual sobre la Unión Europea.

cuenta con un exhaustivo sistema de envío de informes del Gobierno sobre todas las reuniones del Consejo, y de rendición de cuentas en caso de que no se hayan seguido las recomendaciones del Bundestag.

II. LAS CORTES GENERALES EN LA UNIÓN EUROPEA

En estos más de 30 años desde que el 1 de enero de 1986 España entrase a formar parte de las CEE, nuestro papel dentro de la Unión Europea ha ido evolucionando en gran medida, al hilo de las reformas de los Tratados y de, entre otros hitos, las cuatro presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea. Cabe destacar, por su relevancia para la dimensión parlamentaria, la puesta en marcha de las previsiones del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, coincidiendo con la última Presidencia española del Consejo en el primer semestre de 2010.

1. El tratamiento de los asuntos europeos en las Cortes Generales: el caso de la Comisión Mixta para la Unión Europea

La cooperación de las Cortes Generales con la Unión Europea se canaliza a través de los instrumentos empleados en mayor o menor medida por todos los Parlamentos nacionales, como son el control del principio de subsidiariedad, el diálogo político y la asistencia de delegaciones del Congreso de los Diputados y el Senado a las múltiples reuniones interparlamentarias que se celebran con regularidad. Las Cortes Generales participan así mismo, al igual que hacen todos los Parlamentos nacionales, en la consolidada cooperación permanente a nivel técnico que representa la red de funcionarios de enlace de los Parlamentos nacionales basados en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas.

Las competencias en asuntos europeos se concentraron en las Cortes Generales en la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada y regulada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo. Esta Comisión ha adaptado su funcionamiento y sus competencias a las sucesivas reformas de los Tratados, y especialmente ha visto reforzadas sus funciones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La creación de una Comisión Mixta venía a dar una única voz a ambas Cámaras de las Cortes Generales en los asuntos europeos, en la línea de apoyo al proyecto europeo que representaban las mayorías parlamentarias. La Comisión Mixta asume por ello una larga lista

de competencias y es a su vez una de las Comisiones de las Cortes Generales que suma más horas de reunión en las últimas legislaturas.

2. El control de subsidiariedad: el papel actual de la Comisión Mixta para la UE y posibles modificaciones

El control de subsidiariedad está, en el caso de las Cortes Generales, reservado por la Ley 8/1994 en exclusiva a la Comisión Mixta para la Unión Europea, a la que corresponde por ello una ingente tarea de seguimiento de las iniciativas europeas, —que son recogidas en un detallado índice electrónico que se distribuye semanalmente tanto a los miembros de la Comisión Mixta como a los diputados españoles en el Parlamento Europeo—, y emisión en su caso de informes o dictámenes motivados.

Desde junio 2010, cuando comenzó el control de subsidiariedad en la IX Legislatura, hasta enero de 2018, la Comisión Mixta para la UE ha aprobado un total de 228 informes, de los cuales sólo 10 han sido dictámenes motivados, 12 han sido dictámenes con observaciones, y 206 han sido informes positivos, que consideraban que la iniciativa de la Comisión europea respetaba el principio de subsidiariedad. A la vista de estos datos, se constata que las Cortes Generales hacen un uso moderado y constructivo del sistema de alerta temprana, emitiendo informes que su mayoría consideran que las propuestas legislativas de la Comisión europea respetan el principio de subsidiariedad.

Dada la complejidad y el carácter técnico de muchas de las propuestas que se envían desde Bruselas, se comprende la opción de la mayoría de Parlamentos nacionales por descentralizar el control de subsidiariedad de sus Comisiones de Asuntos Europeos, haciendo partícipes a las Comisiones especializadas. Puede citarse como ejemplo la tarea que las Comisiones de Economía, Hacienda y Presupuestos pueden llevar a cabo en relación con la coordinación económica en el marco del Semestre europeo, tanto en la Unión Europea en su conjunto como en el gobierno de la euro zona, reforzada en gran medida tras la crisis económica y que ha dado lugar a nuevos organismos y procedimientos que afectan al calendario presupuestario y a la política económica en múltiples aspectos. La Comisión de Agricultura es otro de los ejemplos de Comisiones que podría considerar propuestas sobre la Política Agraria Común y sus sucesivas reformas, dada

la relevancia que esta política tiene para el presupuesto comunitario y en concreto para España. La misma lógica puede aplicarse a prácticamente todas las Comisiones legislativas.

Este mecanismo podría implementarse en la práctica, teniendo presente la brevedad del plazo de ocho semanas y la necesaria participación de las Asambleas autonómicas, manteniendo el inicio del procedimiento en la Comisión Mixta para la UE, desde donde podrían transmitirse las iniciativas a la Comisión competente por razón de la materia, a través de un envío de Presidente a Presidente de Comisión, manteniendo en todo caso la posibilidad de que la Comisión Mixta emita una opinión sobre la iniciativa. Este sistema de cooperación entre las Comisiones podría aplicarse no sólo en relación con las propuestas legislativas en el marco del control de subsidiariedad, sino que sería apropiado así mismo en relación con otros documentos de calado que afectan directamente a una o varias Comisiones, como por ejemplo todas las recomendaciones que la Comisión europea dirige a España en el marco del Semestre Europeo, y las respuestas del Gobierno de España a dichas indicaciones, claves para la fijación de la política económica y presupuestaria.

Las competencias de la Comisión Mixta para la UE mantendrían en todo caso un indispensable carácter transversal, ya que continuaría siendo la Comisión principal para tratar todas las cuestiones constitucionales relativas a la UE, como son la política de ampliación y las reformas de los Tratados, y canalizar la participación de las Cortes Generales en Conferencias interparlamentarias como la COSAC y sus grupos de trabajo.

3. La participación de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea

Las Cortes Generales han participado tradicionalmente, desde la adhesión de España a las CEE, en las reuniones en las que se traduce la cooperación interparlamentaria europea. Esta cooperación interparlamentaria ha evolucionado en gran medida, y se ha intensificado desde 2010, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el nuevo papel asumido por los Parlamentos nacionales en la escena europea.

Coincidiendo con esta nueva etapa, puede apreciarse un incremento en la presencia de las delegaciones de las Cortes Generales en este tipo de reuniones, tanto Conferencias interparlamentarias como otras reuniones interparlamentarias. Desde el primer semestre de 2010, las Cortes Generales han enviado delegaciones de una o ambas Cámaras a la práctica totalidad de Conferencias y reuniones interparlamentarias celebradas en el país de la Presidencia o, con más frecuencia, en Bruselas, pudiendo considerarse de excepcionales las reuniones que no han contado con participación española, salvando los periodos extraordinarios de sesiones o de *interregno* parlamentario.

Las Conferencias interparlamentarias, ya citadas en la primera parte de este artículo, tanto la COSAC como la Conferencia para la PESC/PCSD, la Conferencia de Gobernanza económica y el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol, cuentan con delegaciones permanentes de parlamentarios de las Comisiones del Congreso de los Diputados y el Senado competentes por razón de la materia. Estos parlamentarios son elegidos para participar en estas reuniones durante toda la legislatura, permitiendo de este modo dar continuidad a la representación de las Cortes Generales en estos foros.

Las reuniones interparlamentarias que organiza con regularidad el Parlamento Europeo convocan a diputados y senadores a reuniones sobre temas de interés de sus respectivas Comisiones, y con frecuencia asisten a estos encuentros los mismos parlamentarios. Cabe destacar que, como práctica consolidada, las delegaciones del Congreso y el Senado que asisten a estas reuniones en el Parlamento Europeo suelen celebrar un encuentro previo con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que sirve de valiosa fuente de información tanto sobre la posición de España en el Consejo como sobre el estado de las negociaciones sobre las iniciativas que se tratan en las reuniones interparlamentarias.

4. El control del Gobierno en asuntos europeos en las Cortes Generales

El control del Gobierno en asuntos europeos está regulado en las Cortes Generales en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que prevé un control previo y posterior a las reuniones del Consejo, en el que informa al Parlamento de

la posición del Gobierno en las negociaciones. Con carácter previo a las reuniones del Consejo, el artículo 8 de la Ley 8/1994 prevé que la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea decidirá los miembros del Gobierno que deban comparecer, a efectos de que puedan manifestar la posición del Gobierno en relación a los asuntos incluidos en el orden del día de la citada reunión. En la práctica, esta comparecencia es asumida por el Secretario de Estado para la Unión Europea, quien comparece en la fecha más próxima posible a la reunión del Consejo para permitirle pronunciarse sobre el orden del día y el estado de la cuestión sobre los temas incluidos en él. Con carácter posterior a las reuniones del Consejo, la Ley 8/1994 prevé en su artículo 4 que el Gobierno comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados, con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios. En la práctica parlamentaria, esta comparecencia es realizada, con carácter general, por el Presidente del Gobierno ante el Pleno. Cabe mencionar así mismo el art. 9 de la Ley 8/1994, que prevé que al final de cada presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el Secretario de Estado para la Unión Europea comparecerán ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia.

Estas tres modalidades de control previstas en la Ley 8/1994 se llevan a cabo en la Comisión Mixta para la Unión Europea y en el pleno del Congreso de los Diputados, corresponden en el ámbito comparado, ya mencionado, a un modelo de orientación política, en el que no se da un mandato expreso de las Cámaras que condicione la posición del Gobierno español en el Consejo de la Unión Europea. Este tipo de control parlamentario se inscribe en la línea de reforzamiento de la capacidad del Gobierno para gestionar la política exterior, si bien la UE constituye un área *sui generis* dentro de los asuntos exteriores cuyas peculiaridades han dado lugar a este control especial.

Junto a este control, cabe destacar la práctica reciente de celebrar comparecencias de Comisarios europeos en las Comisiones de las Cortes Generales, tanto la Comisión Mixta para la Unión Europea como las Comisiones especializadas, en ocasiones en sesión conjunta, que constituyen una fuente de información directa para los parlamentarios, al más alto nivel

político, sobre los asuntos europeos, y que debe verse atendida en un formato que permita el debate con los grupos parlamentarios.

III. CONCLUSIONES

En el ámbito comparado de los Parlamentos de la UE, la actividad europea que llevan a cabo las Cámaras parlamentarias depende, en gran medida, de dos factores fundamentales, como son los medios de los que dispone cada institución, y la motivación de los parlamentarios para llevar a cabo este trabajo, en el marco que ofrece la tradición y la situación política actual del sistema constitucional de cada Estado miembro. Pese a su racionalización, el número de iniciativas enviadas por las instituciones europeas, principalmente la Comisión, continúa siendo elevado e impone a los Parlamentos nacionales una carga de tramitación de estas iniciativas, a través de un apoyo administrativo que se hace esencial para permitir el análisis político de todas ellas o, al menos, de aquellas que se consideren de especial interés para cada Estado.

En este escenario se inscribe la tendencia actual en el ámbito comparado a aumentar la participación de las Comisiones especializadas en las diferentes vertientes de la participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y especialmente en el sistema de alerta temprana y el diálogo político. Tal participación contribuye a distribuir la carga de trabajo que implica el tratamiento de estas iniciativas y a aumentar el nivel de especialización de los debates, factores clave para permitir una mayor profundización en el debate parlamentario y en los informes enviados a las instituciones europeas lo que redundará, en definitiva, en una mejor participación en la cooperación interparlamentaria europea.

Aplicando estas conclusiones al caso español, podría considerarse como un reto de futuro para las Cortes Generales la adaptación del modo de funcionamiento de las Comisiones, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, a un sistema abierto que amplíe el espacio de debate de las iniciativas europeas, tanto en la Comisión Mixta para la Unión Europea como en las Comisiones especializadas. Este sistema permitiría tanto aumentar el número como profundizar el contenido de los debates sobre las iniciativas europeas en las Cortes Generales, dejando constancia del interés por los asuntos europeos en el Parlamento español y contribuyendo,

en última instancia, a aumentar la legitimidad democrática del proyecto de integración europea en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO: *The role of NPs in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*. Bruselas, 2017.

LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE COMO CAUCE FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO
Letrado de las Cortes Generales
Director de la Secretaría Técnica
de la Junta Electoral Central

RESUMEN

La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas del Congreso de los Diputados y del Senado, creada en 1985 según un modelo poco frecuente en el Derecho Comparado y con competencias meramente informativas y muy genéricas, ha ido ganando en alcance y relevancia a través de sucesivas reformas de su regulación legal. En efecto, en la última de aquéllas el legislador ha encomendado a ese órgano conjunto de ambas Cámaras las competencias de seguimiento de las propuestas legislativas europeas y de aprobación de informes y dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad o en el marco del diálogo político con las instituciones legislativas europeas. Otros aspectos destacables en la vida de la Comisión Mixta son el establecimiento de un procedimiento de participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas o la consolidación de algunos usos parlamentarios, como las reuniones periódicas de la Mesa y los Portavoces para realizar el seguimiento detallado de las iniciativas legislativas europeas. En definitiva, las nuevas funciones adquiridas por la Comisión Mixta han permitido a sus integrantes hacer un seguimiento permanente de las iniciativas legislativas de la Unión y poder influir en el momento inicial del procedimiento legislativo comunitario.

Palabras clave: Comisión Mixta, Unión europea, Tratado de Lisboa, principio de subsidiariedad, Procedimiento legislativo, Parlamentos autonómicos

ABSTRACT

The Joint Committee for the European Communities of the Congress of Deputies and the Senate was created in 1985, according to quite an infrequent model in Comparative Law, and with merely informative and generic

competences. However, it has been persistently gaining reach and relevance through a series of consecutive reforms of its legal regulation. Indeed, with the last reform, the legislator has entrusted this joint organism with the competences of monitoring and supervising european legislative initiatives, as well as approving reports and opinions regarding the violation of the principle of subsidiarity, or within the framework of political dialogue with the European legislative institutions. Other aspects to be highlighted concerning the work of the Joint Commission are the establishment of a procedure for the Parliaments of the Autonomous Communities to get more involved, or the consolidation of some parliamentary customs, such as regular meetings between the Chair of the Congress and the Spokespersons of the political groups to foster further engagement in the follow-up work of European legislative initiatives. Ultimately, the new role acquired by the Joint Commission has allowed its members to monitor the EU legislative initiatives on a permanent basis and exert a stronger influence in the initial steps of the European legislative procedure.

Keywords: Joint Committee, European Union, Lisbon Treaty, Principle of Subsidiarity, legislative procedure, Parliaments of the Autonomous Communities.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA. III. LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE COMO CAUCE FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LOS ASUNTOS EUROPEOS. IV. CONCLUSIÓN. ANEXO: CUADRO DE LA ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE SOBRE EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD Y EL DIALOGO POLÍTICO CON LAS INSTITUCIONES EUROPEAS (2010-2018).

I. INTRODUCCIÓN

No nos cansaremos de recordar que la integración europea, uno de los grandes acontecimientos históricos del siglo XX, fue una tarea colosal emprendida por un pequeño grupo de personalidades, cuando todavía estaban vivos los rescoldos de la guerra y el enfrentamiento, y en un ambiente de desconfianza, y resentimiento mutuos. En ese formidable reto histórico para procurar una paz duradera y un bienestar común, compatibles con la defensa de los principios de libertad, democracia y Estado de Derecho, España tuvo que quedar marginada por su propia situación política interna. La restauración de la democracia y el constitucionalismo nos ha permitido poder recuperar el tren de la historia, tras nuestra adhesión a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, ocho años después de la aprobación de nuestra Constitución, de la que ahora cumplimos cuarenta meritorios años de vigencia.

En este trabajo, tras recordar el nuevo papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea que los tratados comunitarios les han ido atribuyendo, en particular a partir del Tratado de Lisboa de 2007, nos referiremos al papel que la Comisión Mixta para la UE ha ido asumiendo. Concluiremos incluyendo unos cuadros preparados por la Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales M^a José Eizaguirre, responsable de esta documentación, a quien le agradezco su colaboración. Nuestra exposición, por la publicación a que va destinada, debe ser necesariamente sintética, remitiéndome a otros trabajos en que he hecho un tratamiento más extenso.

II. LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Como es sabido, la integración europea ha producido un desapoderamiento de los Parlamentos nacionales en beneficio de las instancias de la Unión. De una parte, de potestades legislativas que pasan a ser ejercidas por aquéllas; pero también de todo un conjunto de decisiones políticas importantes que ya no pueden tomar ni condicionar. Más aún, los Parlamentos nacionales, “se ven obligados” a trasponer directivas comunitarias, de suerte que parece como si hubiesen ocupado en esas materias una posición análoga a la que en el orden interno ocupa la administración, a quien corresponde la ejecución de la ley.

Por eso, poco a poco se fue tomando conciencia de que los Parlamentos nacionales a cambio de ese desapoderamiento han adquirido una nueva e ineludible obligación que cumplir: ser el cauce que permita complementar al Parlamento Europeo en el ejercicio del control democrático de este nuevo poder político. Cauce limitado pues cada Parlamento nacional sólo lo podrá hacer respecto de su ministro. Cauce cada vez más estrecho, puesto que la generalización de la adopción de acuerdos por mayoría cualificada, de una parte, y la ampliación de las materias sujetas al procedimiento codecisorio, de otra, limitan también las facultades de los gobiernos nacionales. Pero, incluso en esos casos se ha ido generalizando la convicción de que resulta ineludible arbitrar procedimientos de participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo.

Recordemos que la intervención tradicional de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos se producía ordinariamente de dos maneras: una posterior y otra previa a la aprobación de disposiciones y actos comunitarios.

La primera y más importante era –y sigue siendo– una intervención directa pero “a posteriori”, una vez concluido el proceso decisorio, ratificando o no las principales decisiones sobre la integración europea. Así sucede respecto de la autorización parlamentaria en los procedimientos de ratificación de los tratados modificativos y las actas de adhesión. Pues bien, en estos supuestos los Parlamentos nacionales mantienen una relevante posición de fuerza, la que les da la potestad de autorizar los Tratados comunitarios negociados por los Gobiernos. Esta cuestión apenas ha tenido repercusión en aquellos sistemas políticos en los que los partidos gozaban de una fuerte disciplina parlamentaria y sus gobiernos disponían de mayorías parlamentarias holgadas. Pero en otros no ha sucedido lo mismo, bien por no mantener siempre esa disciplina en materia europea (caso británico), bien porque con frecuencia tienen gobiernos de coalición (caso de los países escandinavos y del Benelux), bien por tratarse de Estados que acaban de establecer regímenes democráticos, en los que el sistema de partidos no está consolidado (países del este europeo). En estos casos no han faltado los momentos en que se ha llegado a poner en cuestión la viabilidad de la negociación comunitaria. El problema era que esta situación se producía cuando ya había concluido esa negociación, amenazando con un bloqueo del funcionamiento institucional comunitario.

En 2007, tras el fracaso de la denominada “Constitución Europea (2004)”, el Tratado de Lisboa marcó un hito importante en la inserción de los Parlamentos nacionales en los procedimientos decisorios de la Unión Europea¹. En lo referente a la intervención a posteriori, mediante un nuevo procedimiento de revisión simplificada de los tratados comunitarios, de manera que para la “comunitarización” de determinadas políticas de la Unión –sustituyendo la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada y los procedimientos legislativos especiales por el procedimiento legislativo ordinario o codecisorio del Parlamento Europeo y el Consejo– ya no va a ser necesario seguir el procedimiento clásico de ratificación de tratados los internacionales, y por consiguiente de autorización final de los Parlamentos nacionales. Pero a cambio, al comienzo del procedimiento cualquier Parlamento tiene un poder de veto de las iniciativas que puedan plantearse. Con ello se logra mantener el principio esencial de que no cabe reformar los Tratados comunitarios sin contar con los Parlamentos nacionales, si bien en determinados supuestos ese principio se va a articular mediante un procedimiento nuevo².

Esa misma idea de participación de los Parlamentos nacionales al comienzo de los grandes debates comunitarios subyace también en la previsión del Tratado de Lisboa de que se les remita desde el momento de la recepción cualquier iniciativa de adhesión a la Unión Europea. En este caso este envío carece de consecuencias jurídicas, ya que estas sólo se producirán en el momento de la ratificación final, pero permite conocer desde el principio la posición política de las Cámaras nacionales, pudiendo de esta manera influir en el proceso negociador. Esta medida permite, por otra parte, conocer pronto los criterios nacionales sobre una adhesión solicitada, en lugar de tener que negociar con la amenaza de un hipotético rechazo por algún Parlamento nacional del acta de adhesión. No parece desacertada la

¹ Sobre ello véase mi trabajo “El papel de los Parlamentos nacionales tras el Tratado de Lisboa”, en la obra colectiva coordinada por PASCUA MATEO, F.: *Derecho de la UE y Tratado de Lisboa*. Civitas, Madrid 2013, pp. 375-422, del que se extrae buena parte de este apartado.

² El Tribunal Constitucional Federal alemán, no obstante, ha considerado que esta potestad de oposición no es equivalente a la de ratificación de los tratados por lo que ha declarado que la aprobación por la República Federal de Alemania de una modificación de esta naturaleza en el seno del Consejo Europeo o del Consejo “requiere siempre también una ley en el sentido del art. 23.1.2 de la Ley Fundamental de Bonn como “*lex specialis*”. Véase la Sentencia de 30 de junio de 2009, relativa al Tratado de Lisboa, pfo. 312.

medida pues puede resultar mejor hacer explícita esa oposición que alargar de forma indefinida una negociación que tenga escasas posibilidades de éxito, como está sucediendo desde hace unos años en un caso bien conocido³.

Hasta el Tratado de Lisboa los Parlamentos nacionales tenían además una segunda forma de participación en los asuntos comunitarios, de naturaleza indirecta, encauzada mediante los mecanismos de control parlamentario del respectivo Gobierno, en su condición de miembro del Consejo de la Unión. Determinados Parlamentos comenzaron a realizar un seguimiento regular de los asuntos europeos con el objetivo de influir y controlar la actuación de su respectivo Gobierno. Esa potestad de influencia era necesariamente limitada pues su objetivo debía ceñirse a los miembros de su Gobierno. Se trataba de un influjo indirecto sobre las instituciones comunitarias, ya que ésta se ejercía sobre la posición de los Ministros antes de su participación en las reuniones decisorias del Consejo de la Unión Europea.

No obstante, la experiencia mostró que esa influencia podía tener repercusiones importantes en el funcionamiento comunitario. Así sucedió cuando algunos ministros comenzaron a invocar reservas en las deliberaciones del Consejo, motivadas por estar el asunto pendiente de pronunciamiento parlamentario, o por la existencia de un mandato parlamentario contrario a aprobar una propuesta legislativa en un determinado sentido. Llegó a comentarse con sorna que algún Parlamento se había incorporado sigilosamente como un nuevo miembro del Consejo. Por otra parte, vistas las ventajas que esta forma de proceder podía tener en ocasiones para la negociación comunitaria, esta práctica fue extendiéndose a otros Estados miembros hasta llegar a plantear un riesgo serio de bloqueo de las negociaciones comunitarias.

Esta circunstancia constituye, según creo, otro de los motivos que llevaron a que el Tratado de Lisboa estableciese diversos instrumentos de participación directa de los Parlamentos nacionales al comienzo del procedimiento legislativo europeo, permitiendo que el legislador comunitario les pueda escuchar al comienzo de la tramitación de una iniciativa legislativa

³ Me refiero a la situación de Turquía, Estado candidato desde 1999, que comenzó formalmente la negociación para la adhesión en 2004, sin avances significativos después de casi quince años desde entonces.

europea. El Tratado de Lisboa dispuso así el envío directo a los Parlamentos nacionales de todas las propuestas legislativas, a la vez que se remiten al legislador comunitario, permitiéndoles ejercer un control de su adecuación al principio de subsidiariedad⁴, principio que pretende preservar las competencias estatales frente al riesgo de una eventual expansión ilimitada de las atribuciones comunitarias, dado el carácter abierto y flexible de éstas. El Tratado de Lisboa hizo posible un control por los Parlamentos nacionales mediante la aprobación de dictámenes motivados en los que se declare la vulneración del citado principio de subsidiariedad, con posibles consecuencias formales en el procedimiento legislativo si se alcanzan determinadas cifras importantes. De esta manera, el Tratado de Lisboa ha hecho posible un control por los Parlamentos nacionales que puede dar lugar a la aprobación de dictámenes motivados en los que se declare la vulneración del citado

⁴ Se recoge en los Protocolos 1 y 2 anejos al Tratado de Lisboa. El sistema de alerta temprana se articula de la siguiente manera:

-Cada Cámara de un Parlamento nacional puede dirigir, dentro del plazo de ocho semanas desde que reciba la propuesta legislativa europea, a las instituciones europeas participantes en el procedimiento legislativo (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) un dictamen motivado con las razones por las que entiende que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad por la iniciativa examinada. Corresponde un voto a cada Cámara integrante de un Parlamento bicameral, y dos votos a los Parlamentos unicamerales. Se prevé la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas (Art. 6 del Protocolo nº 2).

-En el caso de que se emitan dictámenes motivados de vulneración que representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales –o un cuarto del total de votos si se trata de proyectos legislativos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia–, la institución autora de la iniciativa deberá volver a examinar la propuesta y tras ello podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo, debiendo motivar esta decisión (Art. 7.2 del Protocolo número 2). Es el procedimiento denominado en el argot comunitario como de “tarjeta amarilla”.

-Si los dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad recibidos alcanzan el umbral de la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, y además se refieren a iniciativas que deban aprobarse mediante el procedimiento legislativo ordinario, la Comisión Europea también deberá estudiar el proyecto y si decide mantenerlo deberá justificarlo mediante dictamen motivado, debiendo remitirlo, junto a los dictámenes de los Parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo. Estas últimas instituciones deberán estudiar antes de la primera lectura del procedimiento legislativo ordinario si se respeta el principio de subsidiariedad; y si la mayoría del 55 % de los miembros del Consejo, o el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos, considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, la propuesta legislativa se entenderá desestimada (Art. 7.3 del Protocolo número 2). Es el procedimiento de “tarjeta naranja”.

Para mayor detalle, véase mi trabajo citado en la nota 1.

principio de subsidiariedad, con posibles consecuencias formales en el procedimiento legislativo si se alcanzan determinadas cifras importantes.⁵

Pero este procedimiento permitió también ejercer influencia política sobre el Parlamento Europeo y el Consejo, en particular si los dictámenes han sido emitidos por las Cámaras legislativas de los Estados con mayor peso político de la Unión. Y la vez ha acabado con la práctica de invocación de reservas de examen parlamentario tan habituales hasta entonces (aunque no de los mandatos sobre las decisiones del Consejo), pues durante el plazo de ocho semanas de que disponen los Parlamentos nacionales para debatir estas propuestas legislativas el legislador comunitario no pueda adoptar decisiones en el procedimiento legislativo.

A estas medidas del Tratado de Lisboa se ha añadido el nuevo marco de diálogo político permanente con los Parlamentos nacionales –abierto por la “Comisión Barroso” y ampliado por la “Comisión Juncker”⁶–, que abre

⁵ De hecho, ya se ha producido en varias ocasiones, en que se han aprobado dos “tarjetas amarillas”, y en una de ellas la Comisión Europea retiró la iniciativa. La retirada se produjo por primera vez cuando 12 Parlamentos nacionales, que sumaban 19 votos (cada Cámara de Parlamento bicamerales tiene un voto, y los unicamerales tienen dos votos), consideraron que la Propuesta de Reglamento sobre determinadas medidas de conflicto colectivo (COM 2012-130) vulneraba el principio de subsidiariedad; la Comisión Europea comunicó el 12 de septiembre de 2012 su intención de retirar esa iniciativa.

En otro caso más reciente, el 12 de noviembre de 2013, la Comisión Europea comunicó que la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea [COM (2013) 534 final] había dado lugar a 14 dictámenes motivados de Parlamentos nacionales, si bien anunció su intención de continuar el procedimiento (En ambos casos la Comisión Mixta para la UE consideró que ambas iniciativas respetaban el principio de subsidiariedad, si bien en el primer caso de forma polémica, pues rechazó por mayoría un primer texto que proponía emitir dictamen motivado de vulneración-véase el Informe 9/2012).

⁶ Aprovechando la crisis producida tras el fracaso de los procesos de ratificación del Tratado Constitucional, la Comisión Europea aprobó el 10 de mayo de 2006 una Comunicación dirigida al Consejo Europeo, denominada “Una Agenda de los ciudadanos. Logrando resultados para Europa” (Documento COM (2006) 211 final.); en ella se indicaba lo siguiente: “En concreto, los Parlamentos nacionales deben participar más estrechamente en el desarrollo y ejecución de la política europea. Una mayor participación de los Parlamentos nacionales puede contribuir a que las políticas europeas sintonicen mejor con las diferentes circunstancias y se puedan aplicar más eficazmente. La Comisión desea transmitir directamente todas sus nuevas propuestas y sus documentos de consulta a los Parlamentos nacionales, invitándoles a expresar sus reacciones con el fin de mejorar el proceso de elaboración de las políticas”. Con esta iniciativa no sólo se abordaba el problema indicado, sino que además permitía a la Comisión Europea tener información directa y anticipada de

nuevas perspectivas y rebasa lo previsto en el Tratado de Lisboa, situando a las Cámaras legislativas nacionales como interlocutores permanentes del legislador comunitario. Esta iniciativa, inspirada en el espíritu de refuerzo decidido del papel de los Parlamentos nacionales que recoge el Tratado de Lisboa, se ha traducido en una amplia actividad de los Parlamentos nacionales, en la producción de informes con observaciones, mucho mayor de la que han supuesto hasta ahora los dictámenes motivados de vulneración⁷. Los Parlamentos son órganos de debate político y resulta muy difícil limitar su actividad a una cuestión tan específica como la de la vigilancia y garantía del respeto al principio de subsidiariedad.⁸.

III. LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE COMO CAUCE FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

III.1.- El régimen jurídico

El primer aspecto relevante consiste en las sucesivas reformas legales llevadas a cabo para configurar la actual Comisión Mixta. Fue la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación de Derecho de las Comunidades Europeas la que creó

la opinión que los Parlamentos nacionales sobre sus propuestas. Le permitía hacerse una idea de la mayor o menor dificultad que esa propuesta previsiblemente pudiera tener para alcanzar las mayorías en el seno del Consejo, dada la composición intergubernamental de éste. A cambio, introducía ya de forma plena a los Parlamentos nacionales en el debate legislativo europeo, creando unas expectativas que después no debían ser defraudadas.

⁷ La Comisión realiza un informe anual resumiendo las relaciones con los Parlamentos nacionales. Desde los primeros se puso de relieve esta actividad: el primer año de aplicación del Tratado de Lisboa, el año 2010, la Comisión Europea recibió 387 informes y dictámenes de los Parlamentos nacionales, y de ellos sólo 34 fueron de vulneración del principio de subsidiariedad, el resto fueron emitidos en el marco del diálogo político (véase el documento COM (2011) 345 final, de 10-6-2011). En 2011, el total creció a 622 informes y dictámenes, con 64 dictámenes de vulneración y 558 con observaciones (véase el documento COM (2012) 375 final, de 10-7-2012). El año 2012: 663 informes de los Parlamentos nacionales recibidos por la Comisión Europea, de los que sólo 70 fueron dictámenes motivados de vulneración del principio de subsidiariedad (COM (2013) 565 final, de 30-7-2013). En el último disponible, el de 2017, se remitieron 620 dictámenes, de los cuales 65 fueron de vulneración.

⁸ Sobre este tema existe una plataforma electrónica, la web IPEX, que recoge toda la información facilitada por los Parlamentos nacionales y por el Parlamento Europeo. Puede accederse a ella en <http://www.ipex.eu>. En ella se incluyen los informes y dictámenes remitidos por los Parlamentos nacionales en estas materias y alertas sobre la iniciación de un procedimiento de control de subsidiariedad por alguna Cámara nacional.

la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas del Congreso de los Diputados y del Senado. En ella se optaba por el modelo de comisión mixta -poco frecuente como se ha visto en el Derecho comparado- a la que se atribuían competencias meramente informativas y muy genéricas: debería ser informada tanto de los decretos legislativos aprobados en desarrollo de la normativa comunitaria cuanto de “las líneas inspiradoras de la política del Gobierno”, de “la actividad comunitaria relativa a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España” y, finalmente, de “los proyectos normativos de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de ley en España”⁹.

La insuficiencia de esta regulación probablemente llevó a su primera revisión mediante la Ley 18/1988, de 1 de julio, con un alcance limitado: extendía el deber de información del Gobierno a las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas; facultaba a la Comisión a elaborar informes sobre propuestas comunitarias o sobre cualquier otra cuestión de interés sobre esta materia; y animaba a mantener relaciones con el Parlamento Europeo, con los eurodiputados españoles y con las Comisiones análogas de otros Parlamentos nacionales. Lo cierto es que ha sido después de esta reforma cuando la Comisión ha tenido una mayor actividad. Sobre todo a partir de la creación en 1990 de tres Ponencias encargadas de estudiar tres asuntos de especial interés: los efectos de la adhesión española y de la aprobación del Acta Única Europea; la Unión Económica y Monetaria; y la Unión Política. Cada una de ellas hizo un seguimiento detenido de estos temas y realizó un informe final que dio lugar a sendos debates en sesiones plenarias y a la aprobación de resoluciones y mociones.

La vigente Ley 8/1994, de 19 de mayo, recoge una regulación completa de la Comisión Mixta para la Unión Europea, ampliando el deber del

⁹ Debe advertirse que toda esa información puede ser recabada por los parlamentarios y las Comisiones legislativas sin necesidad de ese previo reconocimiento legal. La única novedad que aportaba la Ley 47/1985 era la obligación del Gobierno de remitir de forma permanente y sistemática esa información, sin necesidad de solicitud de las Cámaras. Pero eso mismo podía haberse establecido mediante la aprobación de una proposición no de ley, una resolución o una moción. A decir verdad, la creación de esta Comisión más bien parecía un expediente para facilitar el deber del Gobierno de remitir documentación o acudir a comparecer, evitando su duplicación en ambas Cámaras e incluso en las diversas Comisiones de cada una. De esta manera se concentraba toda esa actividad en una sola instancia, la Comisión Mixta.

Gobierno de facilitar “la información que obre en su poder sobre las actividades de la instituciones de la U.E. (no sólo, como hasta entonces, de la relativa a la aplicación de la adhesión española), así como de remitir “las propuestas legislativas de la Comisión con antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas” y “a la mayor brevedad posible un sucinto informe sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas que tengan repercusión en España”, pudiendo “la Comisión solicitar la ampliación de la información remitida” (art. 3.b). El Gobierno, además, deberá “remitir con anterioridad un informe sobre la evolución de la U.E. durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo” (art. 3.e)) y, con posterioridad, comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados “para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios” (art. 4).

La citada norma fue modificada por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, para su adaptación al Tratado de Lisboa, ley que fue fruto de un texto elaborado por la propia Comisión Mixta para la UE e incorporado a una proposición de ley de todos los grupos que fue aprobada en lectura única y por unanimidad¹⁰ en ambas Cámaras. Con posterioridad se produjo una nueva revisión por la Ley 38/2010, de 20 de diciembre.

La Ley 8/1994 ha sido desarrollada internamente por las Cámaras mediante la Resolución aprobada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de septiembre de 1995¹¹, modificada mediante Resolución de 27 de mayo de 2010, para adaptar aquella a la Ley 24/2009 .

III.2.- La concentración de la actividad en la Comisión Mixta para la UE

Un segundo aspecto a destacar es la configuración de una comisión conjunta de las dos Cámaras, como órgano parlamentario encargado de examinar los asuntos comunitarios europeos. A pesar de que esta solución se ha seguido también en otros casos¹², esa opción puede considerarse como

¹⁰ Véase el Diario de Sesiones del Congreso de 3 de diciembre de 2009, p.40; y Diario de Sesiones del Senado de 16 de diciembre de 2009, p.3309.

¹¹ Véase en el BOCG, Cortes Generales, A, nº 71, 5 de octubre de 1995.

¹² Así, los encargados de las relaciones con el Tribunal de Cuentas (Ley Orgánica 2/1982) o con el Defensor del Pueblo (Ley Orgánica 2/1992 modificativa de la Ley Orgánica 3/1991, que preveía una Comisión en cada Cámara).

excepcional, por su débil apoyo constitucional, ya que no refleja la opción del constituyente de reforzar las prerrogativas del Congreso de los Diputados en materia de control político. A ello cabe añadir los problemas que suscitan la composición, organización y funcionamiento de las comisiones mixtas¹³. En el otro lado de la balanza cabe esgrimir que el carácter mixto de la Comisión ha permitido integrar las voluntades de ambas Cámaras y salvar los posibles criterios divergentes; que con esta solución se evitan las actividades redundantes en una y otra Cámara; y, finalmente, ha facilitado la inmediatez con que el Gobierno debe comparecer en determinados momentos.

III.3.- En particular, el control del respeto al principio de subsidiariedad y el diálogo político con las instituciones de la Unión Europea¹⁴

1.- El legislador ha encomendado a ese órgano conjunto de ambas Cámaras, la Comisión Mixta para la Unión Europea, las competencias de seguimiento de las propuestas legislativas europeas y de aprobación de informes y dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad o en el marco del diálogo político con las instituciones legislativas europeas¹⁵. La Comisión Mixta actúa en nombre de ambas Cámaras y los dictámenes motivados que apruebe serán imputados también a ambas Cámaras.

¹³ Generalmente la ley que prevé su creación se limita a atribuirle competencias específicas y, todo lo más, establece alguna regla sobre la composición, organización y funcionamiento. No existe, en consecuencia, una normativa supletoria, o mejor dicho, la norma que debiera recogerla, el Reglamento de las Cortes Generales (art. 72.2 C.E.), está todavía pendiente de elaboración. En la práctica han sido las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado quienes han tenido que abordar caso a caso en cada momento. Sin embargo, en el caso de la Comisión Mixta para la UE, este problema ha sido resuelto por la Ley 8/1994 al establecer en su disposición final que en lo no previsto por dicha Ley será de aplicación el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sobre la composición de las Comisiones mixtas, las Mesas deciden al principio de cada legislatura; en la VII Legislatura fue aplicable la Resolución de 18 de mayo de 2000. Respecto a las Resoluciones específicas, la del Tribunal de Cuentas es de 3 de marzo de 1983, la del Defensor del Pueblo de 21 de abril de 1992 y la de la Unión Europea de 21 de septiembre de 1995.

¹⁴ Sobre ello puede verse con mayor detalle DELGADO-IRIBARREN, M.: “La incorporación de la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales al control de la aplicación del principio de subsidiariedad y al diálogo político con las instituciones legislativas de la UE (2010-2014)”. En: ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. y UGARTEMENDÍA, J. I. [Dirs.]: *El Parlamento Europeo: ¿esta vez es diferente?* IVAP. Oñati, 2015, pp. 250-264.

¹⁵ Así lo prevé el artículo 3 en sus apartados b), c) y j), desarrollado después por los arts. 5 y 6 de la Ley 9/1994 (en su redacción dada por la Ley 24/2009).

La Comisión Mixta para la UE lleva ejerciendo esta actividad durante ocho años, desde mayo de 2010, concentrando en ella buena parte de sus trabajos, dada la actividad ingente de producción legislativa europea¹⁶. El seguimiento parlamentario de control de la aplicación del principio de subsidiariedad corresponde a la Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, que debe reunirse “al menos dos veces al mes”, y que tiene también la potestad de abrir el procedimiento de control de subsidiariedad¹⁷. Dicho órgano, en sus reuniones semanales o quincenales, se ha encargado de examinar todas las iniciativas y documentos remitidos por las instituciones europeas, decidiendo la apertura del procedimiento de control en los casos que estiman oportuno, designando un ponente encargado de preparar un texto para que sea sometido a la deliberación de la Comisión Mixta; puede, además, solicitar un informe urgente al Gobierno –que debe remitir en el plazo máximo de dos semanas–, así como los documentos oficiales de los órganos de la Unión Europea que se hubieran empleado en la elaboración del proyecto legislativo y que obren en poder del Gobierno¹⁸; asimismo puede recabar la comparecencia urgente de un representante del Gobierno o de otra autoridad o funcionario público para que explique el criterio del Gobierno o algún aspecto de la propuesta europea¹⁹.

2.- Un aspecto a destacar de esta actividad ha sido el establecimiento de un procedimiento de participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en este procedimiento. Los Parlamentos autonómicos reciben todas las propuestas legislativas remitidas a las Cortes Generales, sin prejuzgar si hay competencias autonómicas afectadas²⁰. El envío se hace de forma electrónica y desde entonces tienen la potestad de examinar y remitir dictámenes motivados sobre el cumplimiento del principio de

¹⁶ Durante el año y medio final de la IX Legislatura (mayo de 2010– diciembre de 2011) se recibieron 207 propuestas legislativas europeas; es cifra bajó proporcionalmente en los cuatro años de la X (2012-2016) a 332; fueron 47 en la breve XI (2016); y en los casi 2 años de la vigente XII (2016 al 9-5-2018) han sido 177 las iniciativas europeas presentadas. Al final del trabajo puede verse un cuadro comparativo.

¹⁷ Así se hace en el punto 2 del apartado Siete de la resolución de las Mesas de 21 de septiembre de 1995.

¹⁸ Véase el párrafo 3 del apartado Siete de la resolución de las Mesas de 21 de septiembre de 1995.

¹⁹ Véase el párrafo 2 del apartado Octavo de la resolución de las Mesas de 21 de septiembre de 1995.

²⁰ Art. 6.1 de la Ley 8/1994.

subsidiariedad de las propuestas legislativas europeas, debiendo enviarlos a la Comisión Mixta para la Unión Europea en el plazo de cuatro semanas para que puedan ser tenidos en consideración²¹. Se trata de un plazo muy breve –y así se ha puesto de manifiesto con frecuencia por los Parlamentos autonómicos– pero sólo así la Comisión Mixta puede tenerlos en cuenta, e incluso poner en marcha el procedimiento cuando reciba uno de estos dictámenes²². Finalmente, esos informes son utilizados por la Comisión Mixta en sus informes, y si aprueba un dictamen motivado, deberá incorporar una relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas así como las referencias para su consulta²³. En la práctica la Comisión Mixta incorpora a sus informes una relación de los informes o dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y, en el caso de que éstos presenten observaciones o declaren el incumplimiento del principio de subsidiariedad, pueden incluir una breve síntesis de su motivación.

La práctica en esta materia cabe calificarla de declinante. Inicialmente fue acogida con entusiasmo por algunas Cámaras autonómicas²⁴, apreciándose a partir de la X Legislatura²⁵ una disminución significativa²⁶,

²¹ Art. 6.2 de la Ley 8/1994.

²² Así lo hizo, por ejemplo, la Comisión Mixta para la Unión Europea tras recibir un dictamen aprobado por las Cortes de Castilla y León de vulneración del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (doc. COM (2012) 403 final).

²³ Art. 6.3 de la Ley 8/1994.

²⁴ Durante el final de la IX Legislatura (mayo de 2010-diciembre de 2011) los Parlamentos de las Comunidades Autónomas emitieron un total de 356 informes, de los cuales sólo uno de ellos planteó la vulneración del principio de subsidiariedad. El dictamen fue elaborado por la Comisión de Instituciones, Justicia e Interior del Parlamento Vasco el 15 de diciembre de 2010, sobre la propuesta de Reglamento relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del Acervo de Schengen. No obstante, se trató de un caso peculiar puesto que el Parlamento Vasco se limitó a trasladar la deliberación que tuvo lugar en la Comisión citada en relación al informe de conformidad de la Ponencia, informe que fue rechazado por la Comisión citada.

²⁵ Entre diciembre de 2011 y mayo de 2014, esa cifra se vio reducida de forma significativa: la Comisión Mixta ha recibido 203 informes autonómicos, de ellos siete informes de conformidad pero con observaciones (en el marco de diálogo político) y tres informes de vulneración.

²⁶ En particular si se tiene en cuenta que 98 de esos informes son de una sola Cámara, la Asamblea de Extremadura.

quizás por no percibirse una repercusión práctica de esta actividad, que durante este tiempo ha carecido de cualquier reflejo mediático.

3.- Cabe destacar también algunos usos parlamentarios consolidados durante estos años. En primer lugar, las reuniones periódicas de la Mesa y los Portavoces para realizar este seguimiento detallado de las iniciativas legislativas europeas, a que nos hemos referido²⁷. También se ha consolidado la práctica del ponente individual, poco común en nuestro Derecho parlamentario –a diferencia de lo que sucede en el Parlamento francés o en el Parlamento Europeo–. Estas designaciones se han hecho de forma consensuada, alternándose parlamentarios de la mayoría y de la oposición²⁸. Se han ido designando a diferentes diputados y senadores, pudiendo apreciarse que determinados ponentes repiten en función de la materia examinada, creando una cierta especialización por materias.²⁹

El carácter consensuado de la selección de iniciativas a examinar ha hecho que esté inédita la iniciación del procedimiento a petición de dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros. Simplemente si algún portavoz desea realizar el examen de subsidiariedad se lleva a cabo sin más. Es también práctica reiterada la solicitud de informe al Gobierno. De hecho, el informe del Gobierno ha pasado a ser un elemento relevante del debate, hasta el punto de que puede conducir a modificar el criterio de la mayoría parlamentaria. Por el contrario, hasta ahora no se ha utilizado la potestad de solicitar la comparecencia urgente de un representante del Gobierno o de otra autoridad o funcionario público para que explique el criterio del Gobierno o algún aspecto de la propuesta europea.

²⁷ Un total de 41 reuniones en la IX Legislatura, cifra superada en la actual ya que en mayo de 2014 ya se han celebrado 43 reuniones.

²⁸ En contra de lo que pudiera pensarse, hasta ahora no ha habido disputa sobre la asignación de ponencias. Debe advertirse que el motivo de que la mayor parte de ponentes sean de los dos principales grupos parlamentarios se debe a que, salvo alguna excepción, los grupos más minoritarios apenas participan en estos procedimientos. Esta práctica se ha modificado en la XII Legislatura en la que se han incorporado como ponentes diputados y senadores de los grupos Unidos Podemos y Ciudadanos.

²⁹ A modo de ejemplo, durante la IX y X Legislaturas, D. Juan Moscoso del Prado Hernández (GS) y D. José López Garrido (GP) en asuntos económicos, D. Rubén Moreno Palanques (GP) en política de sanidad, D. José Cruz Pérez Lapazarán (GP) y D. Alejandro Alonso Núñez (GS) en política agraria y de alimentación, D. José Miguel Castillo Calvín (GP) y D. Ramón Jáuregui Atondo (GS) en asuntos de justicia, o D. José Segura Sevilla en regiones ultra periféricas.

Ha habido alguna ocasión en que se ha solicitado a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras una sesión extraordinaria cuando el plazo de ocho semanas para llevar a cabo el control de subsidiariedad vencía el enero o en julio y no era posible hacerlo antes³⁰.

La deliberación y aprobación final de los informes y dictámenes motivados corresponde a la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la base del informe del ponente. En un primer momento se limitaba a la intervención del ponente. En la X Legislatura lo hicieron también representantes de los dos principales grupos parlamentarios –Popular y Socialista–, a modo de “contra ponente”. Dicha práctica ha desaparecido en la XI y XII Legislaturas.

La mayor parte de los informes y dictámenes se aprueban por asentimiento sin necesidad de votación³¹. En el caso de pedirse votación, si el texto del ponente fuese rechazado, la Mesa y los Portavoces deben, si la iniciativa se encuentran en tiempo hábil³², designar nuevo ponente sobre el asunto³³; por regla general, en esos casos no hay posibilidad de elaborar uno nuevo³⁴; incluso en algún caso, rizando el rizo, se designó ponente aunque no se llegó a aprobar esa segunda ponencia³⁵. También se ha admitido la votación separada de algún párrafo o inciso del texto propuesto por el

³⁰ Únicamente se produjo en la IX legislatura, en que se celebró una sesión extraordinaria por este motivo el 19 de julio de 2011, y en la X, con dos sesiones, el 29 de enero y el 13 de julio de 2013. No obstante en el primer caso la petición formal de sesión extraordinaria se realizó por el Gobierno.

³¹ En la XII Legislatura ha dejado de ser tan frecuente, pues los parlamentarios del Grupo Unidos Podemos en numerosas ocasiones optan por el voto contrario o la abstención. Véase por ejemplo el Diario de Sesiones de la Comisión Mixta para la UE de 7-5-2018.

³² Esto es, si está a tiempo de poder emitir dictamen dentro de las ocho semanas.

³³ Informe 9/2012, relativo precisamente a la iniciativa legislativa (COM 2012-130) que dio lugar a la primera tarjeta amarilla a la Comisión Europea; se rechazó una primera ponencia del Sr. Jáuregui (que proponía declarar la vulneración de la subsidiariedad) en la sesión de 8 de mayo de 2012; se aprobó un nuevo texto propuesto por la Sra. G^a Gálvez (en sentido contrario) (el 21 de mayo de 2012).

Lo mismo sucedió con el Informe 17/2013: fue rechazado el texto presentado por el Sr. Alonso Núñez (de vulneración) el 7 de mayo de 2013, y el 16 de mayo se aprobó otro contrario del Sr. Candón Adán.

³⁴ Así sucedió en la sesión de la Comisión Mixta de 8 de abril de 2014, en relación a la propuesta de Reglamento remitida como documento COM (2014) 5. Puede verse en el DS de esa fecha, p. 16.

³⁵ En la sesión de la Comisión Mixta de 18 de diciembre de 2012 se rechazó la ponencia presentada sobre el documento COM (2012) 614, y se designó nuevo ponente pero sin que finalmente pudiera aprobarse un nuevo texto dentro del periodo de sesiones.

Ponente, y el consiguiente rechazo de ese párrafo en la votación posterior³⁶. Los Plenos de ambas Cámaras pueden también acordar la avocación de esa deliberación³⁷, facultad no ejercida hasta ahora.

4.- Los motivos alegados en los dictámenes para justificar la vulneración del principio de subsidiariedad, han sido diversos:

- Insuficiencia de la motivación de la subsidiariedad por la Comisión Europea en términos que no permiten conocer las mejoras que supone la propuesta³⁸.
- Grave defecto de base jurídica que conduce a sustituir la unanimidad en el Consejo por la mayoría cualificada³⁹.
- Injerencia en las competencias de los Estados miembros que no se justifica por la necesidad de mejora del sistema propuesto⁴⁰.
- Extralimitación en las potestades conferidas por la iniciativa a la Comisión Europea⁴¹, o en la forma en que las ha ejercido al aprobar la iniciativa examinada⁴².

Los dictámenes con observaciones han planteado con frecuencia cuestiones relativas a la aplicación del principio de proporcionalidad, por la ausencia de informes de impacto en los Estados miembros⁴³, por entenderse preferible la legislación internacional vigente en la materia⁴⁴, o por considerarse que debe dejarse un mayor margen de apreciación a los Estados miembros en algún extremo de la regulación⁴⁵. Pero también se refieren a cuestiones de fondo de la iniciativa, recomendando incluir algún supuesto o medida no prevista⁴⁶, o solicitando que se precise el significado de algún concepto de la iniciativa⁴⁷.

³⁶ Así ocurrió en la sesión de 18 de diciembre de 2012 con el Informe 25/2012, en que se suprimió el segundo párrafo de la conclusión propuesta por la Senadora Parera Escrichs, por considerarse que se trataba de una recomendación ajena a las competencias de la UE.

³⁷ Véase el art. 5.2 de la Ley 8/1994.

³⁸ Este criterio se adoptó en los Dictámenes 1/2011 y 1/2012.

³⁹ Se recogió en el Dictamen 2/2011, de 14 de junio, respecto a dos propuestas legislativas de la Comisión: COM (2011) 215, y COM (2011) 216.

⁴⁰ Dictámenes 5/2012, 2/2013, 4/2013, 7/2013 y 8/2013.

⁴¹ Dictamen 1/2014.

⁴² Dictamen 1/2013.

⁴³ Dictamen 5/2013.

⁴⁴ Dictamen 3/2013.

⁴⁵ Dictamen 6/2013.

⁴⁶ Dictámenes 3/2012 y 4/2012.

⁴⁷ Dictamen 2/2012.

5.- El último aspecto que cabe resaltar es que, aun cuando no sea obligatorio, la Comisión Europea contesta en la actualidad todos los dictámenes aprobados por la Comisión Mixta, sean de vulneración, sean con observaciones. Es cierto que no siempre lo hace dentro de unos periodos temporales razonables y que a veces se trata de respuestas que podríamos denominar “burocráticas”. Pero, a mi juicio, cabe apreciar una mejora en la calidad de las contestaciones de la Comisión Europea, probablemente por la crítica que algunos Parlamentos nacionales han hecho al contenido de esas contestaciones. De esta manera se cierra el círculo del diálogo político iniciado entre Parlamentos nacionales e instituciones europeas.

IV. CONCLUSIÓN

No podemos concluir sin hacer un balance de lo realizado en este campo en estos diez años de actividad, de la que se recoge un resumen en el cuadro incluido en anexo. Hay que subrayar que, salvo en periodos concretos, ha consumido buena parte de las sesiones de la Comisión Mixta para la UE. No obstante, la ausencia de debate —en la mayor parte de los casos se limita a la intervención del ponente— y de todo reflejo mediático han restado interés a esta actividad. No han faltado opiniones que han criticado que la Comisión consuma buena parte de sus recursos y de su tiempo en un asunto de escaso interés político. Siendo esto cierto, en mi opinión, estas nuevas funciones han permitido a un grupo de diputados y senadores interesados hacer un seguimiento permanente de las iniciativas legislativas de la Unión y de poder influir en el momento inicial del procedimiento legislativo comunitario. Se trata de una posibilidad abierta hacia el futuro que no debería despreciarse si se utiliza de forma selectiva, procurando concentrar la actividad en los asuntos más relevantes y en esos supuestos entrar en profundidad, solicitando la comparecencia del Gobierno, de autoridades europeas y expertos. No hay que olvidar que con esta actividad los Parlamentos nacionales pueden, mediante esta participación directa, reforzar la legitimación democrática del proceso de integración europea, como ha subrayado el Tribunal Constitucional Federal alemán⁴⁸.

⁴⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Maastricht, de 12 de octubre de 1993, declaró que la legitimación primaria de la Unión deriva de la democracia representativa de los Estados transmitida a través de los Parlamentos nacionales y sus Gobiernos y que la legitimación democrática que proporciona el

ANEXO: CUADRO DE LA ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE
SOBRE CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD ENTRE LA IX Y LA XII LEGISLATURA.
(09/05/2018)

IX LEGISLATURA (01/04/2008-12/12/2011)

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS UE: 207

Ponencias: 42 ponencias

Dictámenes motivados de vulneración: 2 referidos a 3 iniciativas

Dictámenes con observaciones: 2

Informes de conformidad: 37

Informes de Parlamentos autonómicos: 358

X LEGISLATURA (13/12/2011-12/01/2016)

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS UE: 332

Ponencias: 203 ponencias

Dictámenes motivados de vulneración: 9

Dictámenes con observaciones: 8

Informes de conformidad: 162

Informes de Parlamentos autonómicos: 198

XI LEGISLATURA (13/01/2016-18/07/2016)

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS UE: 47

Ponencias: 9

Informes de conformidad: 9

Informes de Parlamentos autonómicos: 17

XII LEGISLATURA (19/07/2016– 09/05/2018)

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS UE: 177

Parlamento Europeo tiene un carácter complementario, como “fuente adicional autónoma de legitimación democrática”. Después se ha reiterado en la Sentencia sobre el Tratado de Lisboa de 30 de junio de 2009, que insiste en la misma idea en sus párrafos 271 y 272.

Ponencias: 50

Informes de conformidad: 50

Dictámenes de vulneración : 2

Informes de Parlamentos autonómicos: 35

BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Diario de Sesiones de 3 de diciembre de 2009*.

CORTES GENERALES: BOCG, Serie, A, nº 71, de 5 de octubre de 1995.

DELGADO-IRIBARREN, M.: “El papel de los Parlamentos nacionales tras el Tratado de Lisboa”. En: PASCUA MATEO, F. [Coord.]: *Derecho de la UE y Tratado de Lisboa*. Civitas, Madrid, 2013, pp. 375-422.

DELGADO-IRIBARREN, M.: “La incorporación de la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales al control de la aplicación del principio de subsidiariedad y al diálogo político con las instituciones legislativas de la UE (2010-2014)”. En: ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. y UGARTEMENDÍA, J.I. [Dirs.]: *El Parlamento Europeo: ¿esta vez es diferente?* IVAP. Oñati, 2015, pp. 250-264.

SENADO: *Diario de Sesiones 16 de diciembre de 2009*.

CUARENTA AÑOS DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Fernando GALINDO ELOLA-OLASO
Letrado de las Cortes Generales
Director de Relaciones Internacionales
Congreso de los Diputados

RESUMEN

El artículo expone el papel que la diplomacia española ha tenido durante los cuarenta años de andadura constitucional. Tras exponer el surgimiento histórico del fenómeno y realizar algunas precisiones terminológicas, se repasa la evolución que la diplomacia parlamentaria española ha experimentado a partir de tres etapas: el retorno a la escena internacional (1977-1986), la expansión de las relaciones interparlamentarias (1986-2010) y la consolidación (2010-). En este tiempo se han diversificado los instrumentos de que disponen las Cortes Generales para conducir sus relaciones con otras Asambleas parlamentarias y se ha progresado en términos de transparencia, especialización y coordinación con el Ejecutivo a partir del principio de unidad de acción exterior del Estado. Asimismo, el artículo analiza cómo las crisis que han tenido lugar en los últimos años han afectado a la acción internacional del Parlamento español. Finalmente, se abordan algunas reflexiones finales acerca de la concentración geográfica de la actividad internacional de las Cortes Generales, la necesidad de dotar de mayor carácter proactivo a su labor y el imprescindible compromiso con los valores democráticos que deben inspirar la diplomacia parlamentaria en el momento actual.

Palabras clave: Diplomacia parlamentaria, parlamentarismo internacional, relaciones internacionales, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Asambleas parlamentarias internacionales, política exterior.

ABSTRACT

The article describes the role played by Spanish diplomacy during the 40 years of constitutional trajectory. After explaining the historical emergence

of this phenomenon and detailing some terminological terms, it looks at the evolution of Spanish parliamentary diplomacy in three periods: the return to the international scene (1977-1986), the expansion of inter parliamentary relations (1986-2010) and the consolidation (2010-). Throughout this time, the Cortes Generales have found new tools to establish relations with other parliamentary Assemblies and progresses have been made in terms of transparency, specialization and coordination with the executive branch, based on the principle of unity of the State's external action. Likewise, the article analyzes the impact of the crises undergone during recent years on the international activity conducted by the Spanish parliament. Finally, it includes some remarks on the geographical concentration of the Cortes Generales international activity, the need for the latter's activity to have a more proactive nature, and the essential commitment with democratic values, which must inspire parliamentary diplomacy nowadays.

Keywords: Parliamentary diplomacy, international parliamentarism, international relations, Cortes Generales, Congress of Deputies, international parliamentary assemblies, foreign policy.

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. 1. Surgimiento histórico. 2. Concepto y precisiones terminológicas. II. ETAPAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA. 1. El retorno a la escena internacional (1977-1986). 2. La expansión de las relaciones interparlamentarias (1986-2010). 3. La consolidación (2010-). III. CARACTERÍSTICAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA. IV. VALORACIONES FINALES

I. INTRODUCCIÓN

1. Surgimiento histórico

Los Parlamentos son ya un actor de pleno derecho en la escena internacional. Pero esta conquista es un fenómeno reciente en la historia de las Asambleas, que debieron luchar largamente para poder participar en la acción internacional de los Estados. La política exterior ha sido tradicionalmente un coto vedado de los Ejecutivos, un hecho al que han contribuido varios fenómenos: el carácter colegiado y plural de las Asambleas, que dificulta la adopción de respuestas rápidas y coherentes en la, en ocasiones, impredecible escena internacional; la mayor continuidad de los Ejecutivos; la existencia de una Administración estable en la que siempre ha existido una rama especializada en la acción exterior, etc. De ahí que la proyección internacional de las Cámaras haya sido un fenómeno menos explorado que no ha recibido la misma atención doctrinal que otras dimensiones de la vida parlamentaria.

La aparición de una auténtica vertiente exterior de los Parlamentos modernos llegó de la mano del desmantelamiento del Antiguo Régimen, con la aparición de Gobiernos que debían responder ante las Cámaras no sólo sobre cuestiones de índole doméstica sino también de carácter exterior. Así, el desencadenante de la facultad del Parlamento británico de incidir en la política exterior es la Revolución Gloriosa de 1688-89¹, que hará posible que, en el curso del siglo XVIII, se produzca un lento pero constante surgimiento de nuevas atribuciones al Poder Legislativo en este campo.

En las décadas venideras la Cámara de los Comunes será objeto de intensos debates en torno a cuestiones de política internacional tales como las relaciones con Francia y España o la financiación de créditos extraordinarios para acudir a nuevos conflictos bélicos. Sin embargo, puede subrayarse que, en la flexible Constitución británica, la posibilidad de que el Parlamento pudiera incidir en la política exterior era todavía objeto de debate en la segunda mitad del siglo XVIII. Así, los Comentarios a las Leyes de

¹ Black, J.: *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*. Cambridge University Press, 1ª ed., 2004, p. 13.

Inglaterra de Sir William Blackstone² sostenían, en 1773, que “El Monarca tiene el derecho de hacer la guerra y la paz, firmar tratados, nombrar, destituir y pagar a los diplomáticos, darles instrucciones, recibir sus informes, y todo ello sin consultar al Parlamento”. Por su parte, la Constitución de Estados Unidos otorgará al Congreso en su Artículo I potestades como el “Advice and Consent” sobre los Tratados Internacionales, la competencia de regular la inmigración y la ciudadanía o los denominados “War Powers”, en una prueba de que la consolidación de los principios liberales iba a ser uno de los grandes motores de la dimensión internacional de las Asambleas.

A partir del siglo XIX, el crecimiento de las atribuciones de los Poderes Legislativos relativas a la política exterior van creciendo conforme se van asentando los regímenes liberales y se consolida la autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Sin embargo, y con carácter general, estas funciones tienden a manifestarse a través de una cada vez más fuerte capacidad de controlar la política internacional llevada a cabo por el Ejecutivo, sin llegar a discutir el monopolio de éste en la ejecución de la política exterior del Estado.

No será hasta finales del siglo XIX cuando surjan de manera incipiente los primeros encuentros internacionales de parlamentarios en los que los miembros de las Cámaras puedan hablar con voz propia en representación de su respectiva Cámara. En 1889 surge el embrión de la actualmente denominada Unión Interparlamentaria, a partir de una conferencia originariamente llamada a reunirse con carácter anual promovida por miembros de las Asambleas de Francia, el Reino Unido, Italia, España, Estados Unidos, Bélgica, Dinamarca, Hungría y Liberia.

Durante los primeros años del siglo XX, los Parlamentos de los regímenes liberales consolidan definitivamente su peso en las decisiones de política exterior. Las Cámaras raramente “resuelven” conflictos internacionales, pero aportan un foro en el que las políticas adoptadas pueden ser fiscalizadas y las alternativas presentadas³. En los primeros años del siglo

² Blackstone, W.: *Commentaries on the Laws of England*. Oxford University Press, Oxford, 1973. pp. 252-253.

³ Ihalainen, P. y Matikainen, S.: “The British Parliament and Foreign Policy in the 20th Century: Towards Increasing Parliamentarisation?”. *Parliamentary History*, vol. 35, pt. 1 (2016), pp. 1-14.

XX, la Cámara de los Comunes trató de imponerse frente a la diplomacia y los Tratados secretos que reinaban en la política exterior británica⁴. En Francia, los primeros años del siglo XX son considerados el punto de inflexión, ya que es entonces cuando los sucesivos Gobiernos de la III República comienzan a remitir los Convenios internacionales, intervenir ante la Comisión de Asuntos Exteriores y aceptar la deliberación de la política exterior de manera pública⁵. Cuando estalló la Primera Guerra Mundial, los Parlamentos de prácticamente todos los contendientes (incluyendo los de Gran Bretaña, Francia y Prusia) se pronunciaron de manera más o menos explícita a favor de intervenir en el conflicto. Ya no había marcha atrás en la participación de los Parlamentos en las grandes decisiones de la política exterior de los Estados.

El siglo XX será testigo de la implantación, en prácticamente todos los regímenes del mundo, de diversas formas de diplomacia parlamentaria. Como se verá a continuación, será en el contexto de la Guerra Fría cuando se comience a teorizar sobre el fenómeno. Europa será el continente en el que surjan más manifestaciones de esta nueva forma de conducir las relaciones internacionales, a través del establecimiento de órganos como la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, el Parlamento Europeo (que más adelante se convertiría en una Cámara elegida directamente por los ciudadanos) o la Asamblea Parlamentaria de la OSCE.

Como ha señalado Miguel Ángel Martínez, en las últimas décadas hemos sido testigos de una forma de “parlamentarización”⁶ de las instancias internacionales, fenómeno que ha sido posible gracias a la mundialización y a la concepción de la diplomacia parlamentaria como instrumento que, respetando la separación de poderes y la representatividad de la soberanía popular expresada en los Parlamentos nacionales, permite superar las limitaciones que las instituciones estatales tienen para hacer frente a los desafíos

⁴ Richards, P.G.: *Parliament and Foreign Affairs*. George Allen and Unwin, Londres, 1967, p. 23.

⁵ Howard, J. E.: *Parliament and Foreign Policy in France*. The Cresset Press, Londres y Hertford, 1948, p. 162.

⁶ Martínez, M.A.: Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y la política exterior de los Gobiernos. *Revista de las Cortes Generales*, nº 53, 2001, p. 47.

del orden económico global. En un sentido similar, Violante⁷ ha enmarcado el creciente protagonismo de las Asambleas en el marco del crecimiento de las relaciones económicas, sociales, culturales e institucionales entre países.

2. Concepto y precisiones terminológicas

El análisis del surgimiento histórico del fenómeno nos facilitará identificar con mayor precisión qué debe entenderse por diplomacia parlamentaria y cómo puede diferenciarse este concepto de otras figuras afines que han ido apareciendo en el seno de los órganos encargados del Poder Legislativo.

Puede advertirse que la concreción de qué debe entenderse por diplomacia parlamentaria no es en absoluto pacífica por la doctrina⁸. Es comúnmente aceptado que el término “diplomacia parlamentaria” es un término acuñado por el Secretario de Estado Dean Rusk en 1955⁹ y desarrollado por Philip Jessup en 1956¹⁰, si bien se observa que, en esa primera etapa, el término se refería no tanto a la actividad desempeñada por los órganos de las Cámaras como a la incorporación de los métodos de trabajo del Poder Legislativo (en concreto, el debate, la deliberación y la votación) a los ámbitos diplomáticos, y en particular a los organismos internacionales. Éste es el sentido con el que Santiago Martínez Lage¹¹ define la “diplomacia parlamentaria” en su Breve diccionario diplomático en 1982.

⁷ Violante, L.: “Diplomacia Parlamentaria en Italia”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999, p. 6.

⁸ Un análisis minucioso de la evolución histórica del significado de la diplomacia parlamentaria y su delimitación frente a figuras similares lo encontramos en los capítulos introductorios de la tesis doctoral de José Guillermo García Chourio, *Las actividades internacionales de las Cortes Generales (1978-2011): un ejemplo de parlamentarismo internacional de los órganos legislativos*, presentada ante la Universidad de Santiago de Compostela. Disponible en <http://hdl.handle.net/10347/15148>.

⁹ Rusk, D.: Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation. *World Affairs Interpreter*, n. 26, 1955, pp. 121-138.

¹⁰ Jessup, P.C.: Parliamentary Diplomacy. An Examination of the Legal Quality of Rules of Procedure of Organs of the United Nations. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, n.1, 1956, pp. 185-319.

¹¹ Martínez Lage, S., *Breve diccionario diplomático*. Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1ª ed. 1982. p. 283.

Para realizar una definición más precisa del significado actual de la diplomacia parlamentaria podemos tomar como punto de partida la noción de “diplomacia”. De acuerdo con Eduardo Vilarino¹², la diplomacia es *aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, al servicio de los intereses nacionales o generales de la sociedad internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz*. En sentido más amplio, la “diplomacia” puede definirse como el proceso a través del cual los Estados implementan su política exterior, que debe diferenciarse del proceso a través del cual esta política es definida por cada Estado¹³.

A partir de estas definiciones puede colegirse que, de toda la actividad que las Cámaras pueden desempeñar que guarda relación con la política exterior del Estado, la diplomacia parlamentaria debe ceñirse a definir aquellas acciones que implican un ejercicio directo de política exterior, principalmente a través de la participación en reuniones u otro tipo de eventos junto con otros actores de la escena internacional¹⁴. Debe excluirse, pues, que dentro de la diplomacia parlamentaria puedan introducirse las decisiones que el Parlamento adopta con el fin de orientar la acción política de otros actores del Estado.

La diplomacia parlamentaria se engloba en un conjunto más amplio de actividades, que puede denominarse actividad internacional del Parlamento o parlamentarismo internacional. Este concepto comprende la definición, la ejecución y el control de la política exterior del Estado, siempre en la parte que corresponde a las Cámaras de acuerdo con el ordenamiento jurídico. De ahí que podamos decir que la proyección más importante de esta actividad internacional sea no tanto la ejecución directa

¹² Vilarino Pintos, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Tecnos, Madrid, 5ª edición (2016), p.82.

¹³ Griffiths, M., O’Callaghan, T., Roach, S.C., *International Relations. The Key Concepts*. Routledge, Nueva York, 2014, p. 83.

¹⁴ Algunos autores llegan a referirse a “la progresiva y acentuada transferencia de las funciones clásicas del diplomático al hombre político”. Así, Becerril Straffon, R., “Diplomacia parlamentaria y parlamentarismo comunitario”. *Quórum Legislativo*, Año 1, n. 12, 1993, pp. 17-22.

de la política exterior (la diplomacia parlamentaria propiamente dicha) sino la intervención en la política exterior ejecutada por el Gobierno y la Administración, bien en la fase de diseño bien en la fase de control.

La actividad internacional del Parlamento se circunscribe dentro de las funciones generales que desempeñan las Cortes Generales en el sistema constitucional español, y guarda especial relación con la función de control de la acción del Gobierno reconocida en el artículo 66.2 de la Constitución. Sin embargo, esta actividad internacional está presente en otras de las funciones de las Cámaras, como la legislativa (a través de la aprobación de leyes con incidencia en la política exterior del Estado), la financiera y presupuestaria (mediante la adopción de acuerdos de naturaleza económica que implican el cumplimiento de obligaciones asumidas internacionalmente por el Estado), o la función de autorización (especialmente relevante en la escena internacional, pues el Capítulo Tercero del Título III de la Constitución encomienda a las Cortes Generales la autorización o la toma de conocimiento de todos los Tratados Internacionales suscritos por el Gobierno).

No obstante, como se adelantaba, la dimensión más relevante de esta actividad internacional del Parlamento se relaciona con la función de control. Ello es así porque el artículo 97.1 de la Constitución reconoce al Gobierno la competencia sobre la dirección de la política exterior del Estado y la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, establece el principio de unidad de acción exterior como principio rector de la Acción Exterior del Estado, otorgando así al Gobierno un amplio margen de actuación para dirigir toda actividad internacional de los poderes públicos españoles. De ahí que el mecanismo más relevante de que disponen las Cámaras para incidir en la posición de España dentro de la escena internacional sea a través del control al Ejecutivo, ejercido a través de los diferentes instrumentos que la Constitución, los Reglamentos parlamentarios y la legislación vigente establecen al efecto.

El objeto de este artículo versa sobre la diplomacia parlamentaria en sentido estricto, que como se verá a continuación adquiere diversas formas que tienen un elemento común: implican el ejercicio directo de política exterior especialmente a través de encuentros con otros actores de la escena internacional.

II. ETAPAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA

El estudio del papel que la diplomacia parlamentaria ha desempeñado en la acción internacional del Estado debe ponerse en relación con dos factores. El primero, como es lógico, viene dado por las etapas que la política exterior española ha experimentado a lo largo de los cuarenta años de andadura constitucional. El segundo elemento a tener en cuenta es la situación que el Parlamento atravesaba en cada momento dentro de la escena política nacional, que como veremos es en ciertos períodos el condicionante más relevante a la hora de entender la evolución de nuestra diplomacia parlamentaria.

Podemos, de esta forma, identificar tres etapas en la diplomacia parlamentaria española: el retorno a la escena internacional, la expansión de las relaciones interparlamentarias y la consolidación.

1. El retorno a la escena internacional (1977-1986)

La Transición española es un modelo para las Transiciones de todo el mundo. Como señala Javier Tusell¹⁵, si el modelo de colapso de la democracia puede ser la República de Weimar en Alemania, la transición española resulta el ejemplo del modelo inverso. Sin embargo, esa trascendencia internacional del gran éxito que supuso la Transición se debió no sólo a lo improbable que, visto con perspectiva histórica, era haber consolidado un régimen democrático respetuoso con los derechos y libertades fundamentales, sino haberlo logrado en un contexto que permitió que España se convirtiese en un actor relevante en la escena europea y global, contribuyendo de manera significativa a la creación de un nuevo orden internacional tras la polarización impuesta por la Guerra Fría.

A partir de 1974 el valor estratégico de España se acrecienta a partir de la Revolución de los Claveles en Portugal (con el posterior cuestionamiento de la base de las Azores) y el debilitamiento ocasional de la estabilidad de la OTAN en el Mediterráneo tras sucesos como la Guerra del Yon Kippur, el bloqueo ocasionado por el enfrentamiento entre Grecia y Turquía y la

¹⁵ Tusell, J. *Historia de España en el siglo XX, Tomo 4. La Transición a la Democracia y el Gobierno socialista*. Taurus, 2007, p 624.

creciente presencia soviética en Argelia y Libia. La gran paradoja es que este mayor interés por nuestro país coincide con el aislamiento al que se somete al Gobierno español en la escena internacional, que se ve agravado por las últimas ejecuciones del franquismo en septiembre de 1975. Encarnación Lemus y Juan Carlos Pereira¹⁶ denominan a ese momento el *punto 0*, instante de evidente aislación y de crítica externa, de repliegue internacional sobre el que se tuvo que construir, conforme avanzaba la Transición, una política exterior para la democracia.

Las Cortes Generales formaron parte de esa construcción. Podemos partir de la premisa, como hacen los ya clásicos estudios de Huntington¹⁷ y Linz¹⁸, de que la política exterior de los Estados transicionales se fundamenta en un dilema: cuándo demostrar cambio frente a continuidad o viceversa y cuándo se debe retener o reedificar la legitimidad, entendida en sentido amplio. Siguiendo ese esquema (que ha sido cuestionado por estudios recientes¹⁹), la diplomacia parlamentaria llevada a cabo por las Cortes desde 1977 se caracteriza por romper con la (escasa) acción exterior de las Cortes franquistas y poner en valor la legitimidad democrática obtenida en las urnas con la presencia libre de todas las formaciones políticas.

La transición, en el plano internacional, consistió en pasar de una política exterior autoritaria a una política exterior democrática²⁰. Mar-

¹⁶ Lemus, E. y Pereira Castañares, J. C.: VVAA., *La Política Exterior de España 1800-2003*. Ariel, Barcelona, 2003, p.521.

¹⁷ Huntington, S. P.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Oklahoma University Press, Oklahoma, 1991, p.366.

¹⁸ Linz, J.: "Transitions to Democracy". *Washington Quarterly*, vol. 13, 1990, n. 3, pp. 133-142.

¹⁹ Los estudios más recientes tienden a cuestionar esa visión tan racionalista de la política exterior de los Estados en transición hacia sistemas democráticos. Así, Chris Alden y Amnon Aran, empleando una metodología constructivista, identifican una serie de características comunes a la acción exterior de estas naciones que sin duda aparecen en el caso español: un menor peso relativo de las estructuras burocráticas en el diseño y definición de la política exterior; una mayor importancia de los liderazgos carismáticos; una relevancia superior de los principios y valores como factores determinantes del posicionamiento del Estado en la escena internacional... Todos estos factores están muy presentes en la diplomacia española en este período. Alden, C. y Aran, A.: *Foreign Policy Analysis. New Approaches*. Routledge, Nueva York, 2017, p. 133-145.

²⁰ Pereira Castañares, J. C.: "La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración". VVAA. *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. I. CEU Ediciones, Madrid, 2015, p. 218.

celino Oreja²¹ y Fernando Morán²² reconocerán que uno de los elementos diferenciadores frente a la etapa anterior debía ser precisamente un mayor protagonismo del Parlamento en la política exterior del Estado, respetando el principio de unidad de acción exterior.

Quizá la aportación más significativa que la diplomacia parlamentaria española realizó para devolver a España a una posición de centralidad en el tablero internacional fue facilitar la integración de nuestro país al Consejo de Europa²³. España logra este éxito más de un año antes de la aprobación de la Constitución (consiguiendo así un espaldarazo internacional a la Transición a la democracia) gracias, entre otros factores, a que la Asamblea Consultiva²⁴ adoptó, en la sesión de otoño de 1977, una Recomendación al Comité de Ministros de aceptar la solicitud de ingreso formulada por el Gobierno español.

Semejante logro fue posible gracias a que las Cortes Generales participaron como observadoras en la mencionada sesión de otoño con una delegación conformada por líderes de las grandes formaciones políticas del momento: Fernando Álvarez de Miranda, Felipe González, Federico de Carvajal, Santiago Carrillo, Xabier Arzalluz, Joaquín Satrustegui o Federico Silva, entre otros. De este desplazamiento podemos extraer uno de los elementos definitorios de la diplomacia parlamentaria de este período: los Diputados y Senadores que participan en la actividad internacional de las Cámaras son en muchos casos **políticos de primera línea**, “pesos

²¹ Oreja, M.: “La política exterior en un sistema democrático”, en *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Don Marcelino Oreja Aguirre*, OID, Madrid, pp. 51-64.

²² Morán, F.: *Una política exterior para España*, Planeta, Barcelona, 1ª ed, 1980, p 416.

²³ Este proceso es narrado por José Luis Messía, quien desde el Consulado –más tarde Jefatura de Misión Especial– en Estrasburgo participó de primera mano en uno de los grandes éxitos de la política exterior española en esta etapa. Messía, J.L.: *Por palabra de Honor. La entrada de España en el Consejo de Europa (24-11-1977)*. Parteluz, Madrid, 1ª ed. 1995.

²⁴ La denominación oficial de la Asamblea en el Estatuto del Consejo de Europa es “Asamblea Consultiva”, ya que éste era el nombre con el que el órgano fue creado en 1949. El Estatuto no se ha visto modificado en este punto, pero en julio de 1974 la Comisión Permanente de la Asamblea acordó cambiar la denominación a “Asamblea Parlamentaria”. En febrero de 1994 el Comité de Ministros acordó emplear esta terminología, que en la actualidad es aceptada de manera generalizada.

pesados” de sus partidos que refuerzan con su presencia la idea de que España es una democracia plural merecedora de ser admitida en todos los foros internacionales.

Se aprecia, en esta primera etapa, una decidida voluntad del Parlamento español de acompañar al Gobierno de turno en la recuperación de un puesto de relevancia para España en el plano internacional. Así, sólo en la II Legislatura, la delegación de las Cortes Generales participó en 287 reuniones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y en 36 reuniones de la Asamblea Parlamentaria del Atlántico Norte²⁵, organización a la que las Cortes Generales se adhirieron en primavera de 1982.

Pero quizá el elemento más característico del período fue el esfuerzo que, también en el ámbito parlamentario, se realizó para lograr la integración de España en las Comunidades Europeas. En 1978 se constituyó el Comité Mixto Cortes Generales-Parlamento Europeo, que hasta su disolución en 1985 organizó más de un centenar de reuniones. España también participa, en un principio como observadora, en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y del Parlamento Europeo. Además, de las 52 visitas al extranjero organizadas por miembros del Congreso de los Diputados en la II Legislatura (cifra que no incluye la asistencia a reuniones de Asambleas Parlamentarias Internacionales) 30 se dirigen a países europeos. Se observa en estas actividades otro elemento que, con algunas excepciones, ha caracterizado la diplomacia parlamentaria española en los últimos cuarenta años: el **consenso** entre las grandes formaciones políticas. Europa, y en general el retorno a la comunidad democrática de naciones, es un anhelo compartido desde la práctica totalidad del espectro político, y de ahí que rara vez la actividad internacional de las Cámaras haya sido escenario de los duros enfrentamientos que en ocasiones surgen en la vida parlamentaria.

En este período se observa, si bien de manera muy incipiente, otro elemento característico de la diplomacia parlamentaria española que se hará más evidente en los años venideros: la búsqueda de una mayor presencia en Iberoamérica como escenario natural de influencia de la acción exterior

²⁵ Estos datos son extraídos de las Memorias de las distintas Legislaturas editadas por el Congreso de los Diputados.

española. Los días 1 y 2 de diciembre de 1983 se constituye en Madrid la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos de habla hispana, si bien no será hasta más tarde que el esfuerzo por incrementar la presencia en Iberoamérica se haga más patente y continuado. Prueba de ello es que sólo ocho visitas al extranjero de delegaciones parlamentarias se dirigen a América Latina en toda la segunda Legislatura.

2. La expansión de las relaciones interparlamentarias (1986-2010)

El año 1986 supone un punto de inflexión en la política exterior de España puesto que el 1 de enero de ese año se produce el ingreso en las Comunidades Europeas y el 12 de marzo el electorado rechaza la salida de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. España se convierte en un país netamente integrado en Europa y en el *bloque occidental* dentro de la ya terminal Guerra Fría que adquiere el estatus de potencia media con una presencia muy significativa en Iberoamérica y, en menor medida, en el norte de África y el mundo árabe. “España en su sitio” se titulará una de las obras de Fernando Morán, quien fue Ministro de Exteriores entre 1982 y 1985.

Dentro de la CEE, España se convierte rápidamente en una de las sociedades más integracionistas²⁶ y defensoras de las políticas de solidaridad y una unión política más avanzada, principios todos ellos que se mantienen a grandes rasgos en los Gobiernos que se suceden desde entonces. Más allá de Europa, España mantiene una decidida apuesta por el continente americano²⁷ y por preservar un papel relevante en el mundo árabe²⁸. Aunque encontramos cambios y motivos de enfrentamiento político dentro del arco parlamentario (especialmente a raíz de episodios como la decisión de permanecer en la OTAN o la participación en conflictos bélicos en Serbia e Irak), con carácter general las líneas directrices de la acción exterior del Estado mantienen su continuidad en este período.

²⁶ López-Aranda, R.: “La Unión Europea, entre lo deseable y lo posible”. *Política Exterior*, vol. XXXI, 2017, pp. 68-82.

²⁷ Azcona Pastor, J.M.: “España y el Cono sur latinoamericano”. VV.AA. *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. II, CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 323-357; Tovar, J.: “España y Estados Unidos”. *Política Exterior*, vol. XXX, 2016, pp. 124-132.

²⁸ Hernando de Larramendi, M.: “España y el mundo árabe”. VV.AA. *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. II, *op. cit.*, pp. 383-413.

La diplomacia parlamentaria entra en este período en una etapa de **normalización**. Las Cortes Generales incrementan su presencia en las organizaciones interparlamentarias internacionales e incluso logran notables éxitos que refuerzan la posición de España en la comunidad internacional. Se produce, en 1990, el ingreso en la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental y, un año más tarde, España impulsa la creación de la Asamblea Parlamentaria de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, que se constituye en Madrid en 1991 y elige como su primer Presidente al Presidente del Congreso de los Diputados, D. Félix Pons Irazazábal.

En el ámbito de la Unión Europea éste es también un período de logros reseñables. En 1989 se celebra en Madrid la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Comunidad Europea, y en las conclusiones de esa reunión surge la idea de constituir una conferencia permanente de Comisiones Especializadas en Asuntos Comunitarios, que más tarde adquiriría la denominación actual, COSAC. Su primera reunión se celebró en París en 1989 y su Reglamento de adoptaría en Luxemburgo en 1991. España formó parte desde el inicio de este nuevo avance en la integración europea.

En esta etapa se aprecia también una mayor **diversificación geográfica** en las áreas de interés de la diplomacia parlamentaria española. Mientras que, hasta 1986, Europa centra de manera absoluta la atención de la actividad internacional de las Cámaras, en las décadas siguientes ganan peso otros focos como Iberoamérica o el Mediterráneo.

Precisamente algunos de los éxitos de la diplomacia parlamentaria española surgen en esos espacios. En Iberoamérica, España es la gran impulsora del desarrollo de las Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, que celebrará su IV y VIII sesiones en Madrid (1989 y 1997, respectivamente) y que será más tarde reemplazada por el Foro Parlamentario Iberoamericano. Éste es promovido por las Cortes Generales con el objetivo de impulsar el sistema iberoamericano desde la perspectiva parlamentaria, y celebra su I y VIII ediciones en Bilbao (2005) y Cádiz (2012).

El otro foco de atención, más allá de Europa e Iberoamérica, es el Mediterráneo. Fruto de la Declaración de Barcelona, adoptada por la

Conferencia Euromediterránea celebrada en dicha ciudad en noviembre de 1995, se constituye la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos. La 1ª edición de esta Conferencia se celebró en Palma de Mallorca en marzo de 1999 y la 8ª (y última) en Barcelona, en noviembre de 2005. La Asamblea Parlamentaria Euromediterránea se constituyó en 2004 con presencia de representantes de las Cortes Generales, y España siempre ha sido parte de la organización, que en 2010 pasó a denominarse Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo asumiendo así el acervo del Proceso de Barcelona.

Otra de las muestras del proceso de expansión es el surgimiento de una intensa y constante **acción de cooperación** con otras Asambleas. El Congreso de los Diputados crea, en el año 2001, el Aula Parlamentaria, un órgano que tiene como finalidad impulsar acciones de formación dirigidas a otros Parlamentos para mejorar su funcionamiento, promover los valores democráticos y contribuir a la profesionalidad y solvencia de sus respectivas Administraciones parlamentarias. La actividad más destacada dentro del programa de cooperación es el Curso de Asesores Parlamentarios, que realizó su primera edición en 2003 y que en 2018, momento de conclusión de este artículo, celebró su 16ª sesión, habiendo beneficiado en este período a más de 300 participantes de casi una treintena de países, principalmente en Iberoamérica, Europa oriental y el norte de África.

Si a los Cursos de Asesores Parlamentarios se suman los cursos presenciales desarrollados en los centros de formación de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo y, más recientemente, los cursos de formación en línea, encontramos que cerca de un millar de personas se han beneficiado de las actividades formativas impulsadas por el Congreso de los Diputados. Testimonio de este éxito, que puede considerarse una muestra de verdadero “poder blando” de España, es que hoy es difícil encontrar un país en Iberoamérica en el que no haya importantes cargos de responsabilidad ocupados por personas que han pasado por los cursos organizados por el Parlamento español.

En esta etapa comienzan a emplearse los **grupos de amistad** como instrumento para reforzar las relaciones bilaterales con otros países de nuestro entorno. Se trata de una figura muy extendida en otros Parlamentos que en España se comienza a emplear con la Asamblea de la República de

Portugal en 1988. El Congreso de los Diputados llegó a tener activos dieciocho grupos de amistad en la VIII Legislatura, a los que deben unirse los dos grupos integrados por representantes de las dos Cámaras que integran las Cortes Generales. Como señaló Federico Trillo-Figueroa²⁹, los grupos de amistad resultaron muy útiles tanto para los Parlamentos como para los Gobiernos. Para los primeros, constituyeron un cauce de comunicación y cooperación interparlamentaria; para los segundos, permitieron encomendar a algunos parlamentarios concretos misiones específicas que por razones de oportunidad no se podían gestionar a través de los cauces diplomáticos habituales. La decisión de suspender la actividad de estos grupos de amistad determinará un cambio de ciclo en la diplomacia parlamentaria española.

A partir de este breve repaso pueden extraerse algunas notas definitivas de esta etapa de expansión. La primera es la **creciente intensidad** de la actividad internacional de las Cámaras. Cuantitativamente, se observa que, mientras que en la III Legislatura las Cortes Generales participan en 318 reuniones de la APCE y en 76 reuniones de la OTAN, en la VI Legislatura estas cifras crecen a 715 y 130, respectivamente. España se consolida en este período como un actor protagonista en la escena internacional y el Parlamento español forma parte de este proceso.

Otro factor a tener en cuenta es la **especialización** de las personas que desempeñan esta diplomacia parlamentaria. Mientras que, hasta 1986, son los “primeros espadas” de los grupos parlamentarios quienes lideran las actividades internacionales, desde 1986 se observa que las formaciones designan a parlamentarios especializados en política exterior, con menos presencia mediática pero con mejores condiciones para dar continuidad a los trabajos en las Asambleas. Esta mayor especialización de los parlamentarios que participan en eventos internacionales en representación de las Cámaras se ha mantenido hasta la actualidad.

Muy vinculado a lo anterior es que, a partir de 1986, se aprecia una creciente **sectorialización de la diplomacia parlamentaria**. Mientras que, hasta 1986, la inmensa mayoría de los encuentros con autoridades extranjeras versaba sobre cuestiones de política general y eran protagonizados por

²⁹ Trillo-Figueroa, F., “Parlamento y Política Exterior”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999, pp. 17-27.

miembros de las Mesas de las Cámaras, a partir de mediados de los años 80 crecen de manera especialmente significativa las actividades centradas en aspectos concretos de las políticas públicas.

El mejor indicador de este fenómeno lo encontramos en los viajes realizados por las diferentes Comisiones, que por su naturaleza son los órganos especializados por materias dentro de nuestra estructura parlamentaria. En la II Legislatura, únicamente diez desplazamientos están integrados por miembros de una Comisión concreta del Congreso de los Diputados. Y dos de esos diez desplazamientos son realizados por la Comisión de Asuntos Exteriores, que ejerce una competencia que materialmente puede calificarse como “transversal”³⁰. En la VII Legislatura quince Comisiones diferentes del Congreso de los Diputados participaron en 109 desplazamientos distintos.

3. La consolidación (2010-)

Cualquier análisis sobre la situación parlamentaria en los últimos años debe partir de una advertencia: no es sencillo evaluar un fenómeno como éste sin la perspectiva que aporta el paso del tiempo y el conocimiento de las consecuencias últimas que han tenido las diferentes decisiones puestas en práctica. Hecha esta salvedad, la tercera etapa de este estudio debe comenzar, como no puede ser de otra forma, con la crisis que en todos los niveles (en particular económico, político y social) se produce en España –y en numerosos países de Europa y el mundo– a partir de 2008. Aquí se observa el primer elemento característico del período: la situación de la diplomacia parlamentaria española a partir de 2010 se encuentra más influida por factores endógenos –la situación política española– que por factores exógenos –el entorno internacional–.

Varios factores se sobreponen durante este período de tiempo que dan lugar a un auténtico cambio de ciclo en la diplomacia parlamentaria española. Aparece, por un lado, la largamente debatida “crisis del parlamentarismo”, que desde comienzos del siglo XXI se traduce en un creciente

³⁰ El resto de Comisiones que participaron en desplazamientos al extranjero fueron la Comisión de Defensa (3 viajes), la de Agricultura (2), la de Control de RTVE (2) y la de Catástrofes Aéreas (1).

distanciamiento entre la sociedad y los cargos electos³¹. El descrédito que ha sufrido la institución parlamentaria en general ha tenido una dimensión muy visible en la imagen que se percibe de la actividad internacional. Son numerosas las críticas, con demasiada frecuencia cargadas de datos que no se ajustan a la realidad, acerca de la diplomacia parlamentaria y su coste para las arcas públicas, hecho que ha disuadido a algunos parlamentarios de impulsar nuevas iniciativas en materia de acción exterior.

Además, desde 2015 se produce un notable cambio en la relación de fuerzas en el seno del Parlamento que complica la obtención de mayorías en las votaciones y dificulta sensiblemente que los miembros del Congreso de los Diputados puedan participar en desplazamientos internacionales³². Esta situación no es enteramente nueva. La participación de los Diputados en actividades internacionales siempre ha estado condicionada a que los respectivos grupos no se vieran perjudicados en las votaciones en los órga-

³¹ El estudio de la “crisis del Parlamento” excede con mucho el objetivo de este artículo, por lo que baste señalar que se trata de una temática que no es nueva. Ya en 1967, André Chandernagor se refería a esta cuestión: Chandernagor, A. *Un Parlement pour quoi faire*. Gallimard, Paris, 1967. En cierto modo la idea del parlamentarismo y la representación siempre ha estado en crisis, buscando siempre recuperar unas virtudes que probablemente nunca existieron. En palabras de Francisco Rubio Llorente, *no es lícito construir la imagen de un Parlamento que nunca existió para achacar después al Parlamento presente defectos que éstos sólo tienen por contraste con dicho ideal* Rubio Llorente, F., “Los parlamentos actuales”, en VV.AA., *Jornadas de Derecho Parlamentario. Asamblea Regional de Murcia*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 45 y ss. En todo caso, existe abundante literatura sobre esta cuestión: García-Escudero, P.: Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 36, UNED, 2015, pp. 171-216; Tudela Aranda, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008; Greciet García, E.: «El Parlamento como problema y como solución», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 26, 2012, pp. 235-298; Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. *El Parlamento Moderno. Importancia, Descrédito y Cambio*. Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 494 p. 2017; Oñate Rubalcaba, P. “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y los diputados” en VV.AA., *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid, 2016. Presno Linera, M.A.: “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en VV.AA., *Participación, representación y democracia*. Valencia, 2016.

³² Los efectos que esta nueva relación de fuerzas son diversos y sus consecuencias en la actividad internacional del Congreso de los Diputados palidecen frente a las que se han producido en la actividad legislativa, presupuestaria o de control. Es recomendable la lectura, a este respecto, de García-Escudero Márquez, P.: Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución. *Revista de Derecho Político* n.º 101. UNED, 2018 pp. 67-98.

nos de la Cámara. De ahí que, tradicionalmente, uno de los obstáculos que los parlamentarios debían superar para poder acudir a reuniones fuera de España era la obtención de autorización por parte de su respectivo grupo. No obstante, la fragilidad de las mayorías que ha existido entre 2016 y 2018, fecha de cierre de este artículo, no conocía precedentes en los cuarenta años de andadura constitucional, razón por la que España ha debido renunciar a la participación en diversos eventos internacionales que coincidían con importantes votaciones en la Cámara Baja.

El último de los fenómenos que da lugar a esta etapa es la crisis económica y la consecuente reducción del gasto público, incluyendo el dedicado a la diplomacia parlamentaria. El ejemplo más claro lo encontramos en los acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de mayo de 2010 en virtud de los cuales se suspendían todos los viajes de los grupos de amistad y se estipulaba que en lo sucesivo sólo se autorizarían los desplazamientos que respondiesen a compromisos contraídos por España en la Unión Europea, organismos internacionales o asambleas interparlamentarias. Además, se establecía que excepcionalmente las Mesas podían autorizar otros desplazamientos siempre a propuesta motivada del órgano correspondiente. Si debe escogerse un momento que pone fin a la fase de expansión de la diplomacia parlamentaria española, mayo de 2010 parece ser el adecuado.

En los años siguientes se observa una progresiva tendencia de las Mesas de ambas Cámaras a reducir la participación de las delegaciones parlamentarias españolas en reuniones internacionales. Por ejemplo, el 3 de mayo de 2013, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado reunidas en sesión conjunta acordaron que la participación de las Cortes Generales en las misiones de observación electoral debía limitarse a dos parlamentarios. Esta restricción se suma a la ya adoptada el 17 de noviembre de 2008, que establecía que las Cortes Generales sólo participarían en misiones de observación electoral organizadas en el seno de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, renunciando a intervenir, por lo tanto, en las misiones amparadas en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o en otros organismos internacionales.

Esta tercera etapa de la diplomacia parlamentaria española tiene características específicas que deben ser tenidas en cuenta. La primera es

la mayor “**institucionalización**” de la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo al diseñar la acción exterior de las Cámaras. Este fenómeno trae causa de la aprobación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado³³. El artículo 7.1 de este artículo reconoce la posición de la diplomacia parlamentaria al indicar que “las Cortes Generales fomentan las relaciones de amistad y colaboración con las Asambleas Parlamentarias y los Parlamentos de otros Estados, de acuerdo con los principios recogidos en esta ley”. El apartado segundo de esta Ley dispone que “El Gobierno podrá solicitar la colaboración de las Cortes Generales para la realización de misiones de carácter parlamentario y para la participación en reuniones parlamentarias internacionales, cuando resulte aconsejable para la defensa de los intereses del Estado en el exterior, en el marco de la Acción Exterior del Estado, o para el mejor cumplimiento de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior”.

Procede, siquiera brevemente, analizar el complejo equilibrio que la citada Ley logra entre la natural posición del Legislativo como Poder llamado a controlar al Ejecutivo y la lógica preeminencia del Gobierno en la dirección de la política exterior del Estado fijada en el artículo 97 de la Constitución. La disposición que arroja más luz sobre esta cuestión es el primer inciso del artículo 5.2 de la Ley. Éste indica que “los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y

³³ La doctrina coincide en señalar que la principal finalidad de esta Ley 2/2014, así como de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, es precisamente la de conseguir una coherencia en la acción exterior de España (vid. Ortega Carcelén, M.: Las Leyes de Acción Exterior del Estado y de Tratados: dos piezas internacionales que nuestro Derecho necesitaba. *Foro, nueva época*, vol. 18, n. 1, 2015, p. 299-316). Aunque esa voluntad de dotar de mayor coherencia a la acción exterior se dirige principalmente frente a sujetos como las Comunidades Autónomas, resulta innegable que ese objetivo de unificar criterios se orienta también a la diplomacia parlamentaria desplegada por las Cortes Generales.

objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley”.

Este deber se concreta, de esta forma, en la obligación de mantener informado al Gobierno, por conducto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de cuantas actividades puedan desempeñar las Cámaras dentro de su diplomacia parlamentaria. El Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de analizar este deber en su Sentencia 85/2016, de 28 de abril, en la que reconoce que se trata de una manifestación del principio de lealtad institucional entre las diversas Administraciones y órganos públicos propia de un Estado de estructura compuesta que comporta el deber de respeto de las competencias mutuas.

Otra característica de este período es la **mayor transparencia** de que se dota a todas las manifestaciones de la diplomacia parlamentaria. Se trata de un fenómeno transversal a todos los ámbitos de la vida pública, y especialmente a aquéllos, como el Parlamento, más relacionados con la actividad política³⁴. La difusión de información acerca de la actividad internacional de las Cámaras, siempre a través de las páginas web del Congreso de los Diputados y del Senado, abarca múltiples dimensiones: el coste económico de cada desplazamiento, el programa de las reuniones, los asistentes, las conclusiones alcanzadas, el resumen de las intervenciones de los oradores, el informe posterior al viaje... Esta transparencia ha sido muy positiva, ya que ha contribuido a dotar de mayor rigor a los desplazamientos internacionales y a los mensajes que se transmiten en las conferencias. Como dijera el gran Norberto Bobbio³⁵, “la publicidad es la mejor garantía de la moralidad de la conducta”.

³⁴ De nuevo debe advertirse que el análisis de cómo las nuevas demandas de transparencia han afectado a la actividad parlamentaria excede del objeto de este artículo. Para un análisis con mayor profundidad de esta cuestión vid. García-Escudero, P. *Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana*, *op. cit.*; Gutiérrez-Rubí, A.: «Parlamento abierto y política de proximidad», y Rubio Núñez, R.: «Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)», ambas en *Parlamentos y redes para la democracia*, Rubio Núñez, A. (coord.), Congreso de los Diputados, Madrid, 2014, p. 363 y ss.; Gonzalo, M. A., «Transparencia en los Parlamentos», *Tiempo de Paz* n.º 114, 2014, p. 49 y ss.

³⁵ Bobbio, N.: «El futuro de la democracia». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, pp. 18-19.

En cuanto a las proyecciones concretas de la diplomacia parlamentaria en los últimos períodos, quizá el fenómeno más significativo ha sido la consolidación, no sin dificultades, de los **foros parlamentarios**. Este instrumento surge en el año 2009 (creándose, ese mismo año, foros con la Asamblea de la República de Portugal, la Cámara de Diputados de Italia y la Dieta de Polonia), un momento en el que todavía no se han hecho patentes sobre la diplomacia parlamentaria las consecuencias que la crisis iba a desplegar en los años venideros.

Estas reuniones, que surgen con la vocación inicial de celebrarse con periodicidad anual y de manera previa a las cumbres gubernamentales entre España y el correspondiente país, tenían el fin de que las conclusiones pactadas por los parlamentarios sirvieran como punto de partida para las negociaciones entre los Ejecutivos. Son, por su concepción, un instrumento sumamente ambicioso, llamado a canalizar las relaciones parlamentarias bilaterales entre España y los países más cercanos y a reforzar el componente político de los contactos entre las respectivas Cámaras.

La crisis ha tenido su impacto en el desarrollo de los foros parlamentarios. Por un lado, las restricciones presupuestarias impidieron que el formato de los foros se extendiese a las relaciones con todos los países con los que el Gobierno español había institucionalizado reuniones con periodicidad anual, como era la intención en un primer momento. Por otra parte, la complicada situación que atraviesa la política española en el bienio 2015-2016, unida a la inestabilidad que se da en otras naciones de nuestro entorno, dificulta que algunos foros que ya se habían puesto en marcha mantengan la regularidad deseable para estos encuentros. Es el caso, por ejemplo, de los Foros Parlamentarios España-Italia. Más de cuatro años después de su tercera edición, celebrada en Roma en enero de 2014, esta conferencia sigue sin haber vuelto a convocarse.

Uno de los instrumentos de diplomacia parlamentaria que ha ganado mayor relevancia en los últimos años ha sido el de la **participación de la Presidencia del Congreso de los Diputados o del Senado** en representación del Estado en eventos internacionales. Se trata de un tipo de actividad a medio camino entre la diplomacia parlamentaria y la diplomacia tradicional entre Estados propiamente dicha. Sobre la base de que los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado ostentan la condición, respecti-

vamente, de ser la tercera y cuarta autoridad del Estado, es frecuente que acudan a actos o conferencias internacionales en representación del conjunto del Estado.

En estas actividades la primacía del Ejecutivo en cuestiones de política exterior se encuentra muy marcada. Es el Gobierno de turno el que decide solicitar a las Cámaras que participen en el evento en cuestión, y el que traslada al Presidente o Presidenta que acude en representación del Estado los mensajes que debe transmitir. El Ejecutivo asume el coste del desplazamiento y ordena la agenda. Aunque es frecuente que se aprovechen estos viajes para mantener encuentros con otras autoridades parlamentarias, lo habitual es que éste no sea el objetivo prioritario del viaje.

El perfil de encuentros en los que se opta por solicitar que la representación del Estado corra a cargo de los Presidentes de las Cámaras no es claro, pero tiene algunos elementos característicos. Suelen ser actividades en los que el carácter representativo prima sobre el político, razón por la que se opta por una figura institucional que no suele participar en el debate partidista del día a día. Son, además, encuentros en los que por algún motivo no es posible enviar al Jefe del Estado. Los ejemplos son diversos y ayudan a entender la heterogeneidad de estos encuentros. En los últimos años, los Presidentes del Congreso de los Diputados han representado al Estado en actos como el Aniversario de la Revolución del Maidan en Ucrania, la imposición al Presidente de Kazajstán de la Orden de Isabel la Católica o la toma de posesión del nuevo Presidente de la República del Ecuador.

Otro formato de diplomacia parlamentaria característico de este período es el del surgimiento de nuevas **Conferencias Parlamentarias de la Unión Europea**. Después de que el Tratado de Lisboa reconociera en 2007 el papel de la Conferencia de Comisiones Especializadas en Asuntos Comunitarios (COSAC) en el Protocolo nº 1, dedicado al cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, se han creado nuevas Conferencias Parlamentarias que se basan, al menos parcialmente, en las reglas de funcionamiento existentes para la ya largamente consolidada COSAC. En 2012 se constituyó la Conferencia Interparlamentaria para la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); en 2015 se creó la Conferencia Interparlamentaria para la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza Económica y en 2017 se dio

forma al Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol. En todos los casos estas reuniones contaron con presencia de una delegación de las Cortes Generales, tratándose en todo momento de que los parlamentarios que acuden a estas Conferencias (que suelen reunirse con periodicidad semestral) se mantengan a lo largo de la Legislatura para lograr el grado de especialización requerido.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA

Una vez efectuado el repaso de cómo ha evolucionado la diplomacia parlamentaria española a lo largo de los cuarenta años de andadura constitucional, podemos detenernos a exponer los caracteres que definen a esta faceta de la actividad internacional de los Parlamentos. Como punto de partida, podemos señalar que a la labor desarrollada por las Cortes Generales le son predicables la mayoría de las notas de la diplomacia parlamentaria acuñadas en su día por Piedad García-Escudero³⁶, si bien en los últimos años se han producido nuevas circunstancias que deben ser tenidas en cuenta.

- a) Sometimiento al principio de unidad de acción exterior del Estado. Se trata de una exigencia, como se ha indicado, de nuestra Constitución y de la Ley de Acción Exterior del Estado, que por lo demás no es puesta en duda desde el Parlamento.
- b) Acceso a cuestiones que no puede abordar el Ejecutivo en sus relaciones formales, a las que a veces sirve de paso previo. Esta virtud es especialmente visible en los foros parlamentarios, que son habitualmente empleados por los Gobiernos como “piedra de toque” para introducir cuestiones que formalmente no están en la agenda de las cumbres gubernamentales.
- c) Pluralismo representativo. Uno de los grandes activos de la diplomacia parlamentaria, al permitir introducir matices y, en ocasiones, contradicciones, en la posición oficial de cada Estado. No es infrecuente observar cómo, en las Asambleas internacionales, parlamentarios de un mismo país votan de manera diferenciada en función del grupo político al que pertenezcan. Este pluralismo dificulta la toma de decisiones pero

³⁶ García-Escudero Márquez, P.: “Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales”. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 18, 2008, pp. 3-32.

permite reflejar con mayor fidelidad la riqueza de posiciones políticas que alberga cada uno de los países.

- d) Permanencia. En los regímenes parlamentarios, los gobiernos pueden cambiar con más frecuencia que los Parlamentos, como hemos tenido ocasión de experimentar en España en 2018. De ahí que en períodos de incertidumbre política la diplomacia parlamentaria pueda aspirar a ser un “ancla” en la acción exterior del Estado, capaz de aportar estabilidad a las relaciones internacionales.
- e) Posible utilización como instrumento de control de los Ejecutivos. La actividad internacional de las Comisiones puede ser un buen ejemplo de esta faceta, en particular cuando su objeto es conocer la labor de las misiones en el extranjero dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- f) Labor crecientemente especializada y sectorializada. Como se ha puesto de manifiesto, los parlamentarios encargados de representar a nuestro país en las reuniones internacionales tienden a ser especialistas en las materias sobre las que se discute. Este fenómeno sin duda ha permitido profesionalizar y enriquecer el contenido de nuestra diplomacia parlamentaria.
- g) Cuenta con una amplia gama de instrumentos a su disposición. En las primeras legislaturas, la actividad internacional se reducía principalmente a la participación en las Asambleas parlamentarias internacionales y a la realización y recepción de visitas oficiales, generalmente protagonizadas por la Presidencia de la Cámara, algún miembro de la Mesa o la Comisión de Asuntos Exteriores.

En las últimas Legislaturas han ido surgiendo nuevos instrumentos que han permitido intensificar el diálogo interparlamentario: nuevas Asambleas internacionales, conferencias parlamentarias de la UE, foros parlamentarios, actividades de cooperación... El resultado es que hoy las Cortes Generales disponen de un amplio abanico de opciones a la hora de reforzar su presencia internacional y mejorar sus relaciones con otros Parlamentos del mundo.

IV. VALORACIONES FINALES

Por otra parte, una vez analizada la evolución de nuestra diplomacia parlamentaria, podemos identificar una serie de elementos característicos del caso español que pueden servir para realizar una sana autocrítica y

proponer algunas posibles mejoras para los próximos cuarenta años de andadura constitucional:

- a) La diplomacia parlamentaria española está muy focalizada en dos regiones concretas: Europa e Iberoamérica, seguidas a una distancia considerable por el resto de áreas geográficas del mundo. Aunque existen excepciones a esta concentración³⁷, existe un desequilibrio palpable que se mantiene en mayor o menor medida durante estos cuarenta años³⁸. Este desequilibrio a favor de Europa e Iberoamérica responde a razones políticas, culturales, históricas y económicas de sobra conocidas. La concentración se justifica, además, en la mala prensa de cara a la opinión pública que tienen las actividades internacionales fuera de Europa. No puede ignorarse que este fenómeno ha ocasionado que el Parlamento español esté menos presente de lo que cabría esperar en regiones como Asia-Pacífico³⁹ o el África subsahariana⁴⁰, espacios que por motivos po-

³⁷ Las Cortes Generales han consolidado la celebración periódica de foros parlamentarios con Marruecos que se encuentran entre los grandes hitos de la programación internacional de la vida parlamentaria española. Además, se han establecido encuentros con una periodicidad más o menos anual con países como Japón, Filipinas o Corea del Sur, y China es un destino cada vez más frecuente de las misiones parlamentarias españolas.

³⁸ Para mostrar este desequilibrio podemos acudir a los desplazamientos internacionales organizados en la X Legislatura por el Congreso de los Diputados:

- Destinos en Europa: 136
- Destinos en Iberoamérica: 37
- Destinos en Asia-Pacífico: 17
- Destinos en Estados Unidos y Canadá: 9
- Destinos en África: 8

No se han incluido en esta tabla los desplazamientos producidos en el seno de las Conferencias Parlamentarias de la UE y de las Asambleas parlamentarias de las que forman parte las Cortes Generales. Estas actividades se dirigen abrumadoramente hacia destinos europeos, por lo que su inclusión haría aún más evidente la desproporción geográfica.

³⁹ La escasa y tardía presencia en Asia-Pacífico no es un fenómeno circunscrito a la diplomacia parlamentaria, sino que desgraciadamente se extiende a nuestra diplomacia ejecutiva, tal y como ha señalado reiteradamente la doctrina. Así, Esteban, M., “Asia-Pacífico: el mayor desequilibrio de la política exterior española”, en *Estrategia Exterior Española 10/2014*. Real Instituto Elcano, 2014; Cid Peiteado, A., “El viraje de España hacia Asia-Pacífico: una dimensión en ciernes”. *Observatorio de Política Exterior Europea, Especial España en Europa 1996-2004*, EE 06/2004.

⁴⁰ La relativamente escasa atención prestada por la política exterior española al África subsahariana ha sido también puesta de manifiesto por la doctrina. Quintana Navarro, F.: África subsahariana en los márgenes internacionales de España: de la indiferencia a las políticas reactivas. VV.AA. *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. II, *op. cit.*, pp. 533-569.

líticos, económicos, culturales o demográficos estarán sin lugar a dudas en el epicentro del tablero global en el siglo XXI. Por ello, es de esperar que, conforme se superen las crisis que hemos vivido en los pasados años se lleve a cabo un esfuerzo por recuperar terreno en aquellas regiones en las que la diplomacia parlamentaria española está menos presente.

- b) La diplomacia parlamentaria es sumamente transparente. Se trata de una novedad que ha aparecido en los últimos años y que actualmente permite a la ciudadanía conocer en cualquier momento quién se desplaza, hacia qué destinos, con qué agenda, a qué coste, el informe del viaje... Es una de las tendencias que más profundamente ha cambiado el día a día de la actividad internacional en las Cámaras, siempre con el fin de disipar esa sombra de desconfianza que tan frecuentemente se ciñe sobre los desplazamientos internacionales de los parlamentarios. Debe aspirarse a que en los próximos meses y años se siga avanzando sobre lo ya logrado.
- c) La diplomacia parlamentaria es más reactiva que proactiva. Es una realidad que parte de la doctrina considera que es predicable también de la diplomacia tradicional española⁴¹ y que en las Cortes Generales es especialmente visible desde el año 2010. Es poco frecuente que el Parlamento español sea el impulsor de iniciativas a gran escala, si bien encontramos en estos cuarenta años éxitos notables como el de la constitución de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE o del Foro Parlamentario Iberoamericano, instituciones consolidadas en la escena internacional. Quizá la excepción más importante a este carácter reactivo es la intensa labor de cooperación formativa impulsada por el Congreso de los Diputados. Se trata de una de las programaciones más ambiciosas de Europa que está teniendo un profundo impacto en la profesionalización y modernización de las Administraciones parlamentarias, especialmente en América Latina.
- d) La diplomacia parlamentaria española está profundamente comprometida con los valores recogidos en la Constitución española, el Tratado de la Unión Europea, los Convenios Internacionales de los que España forma parte y la legislación española, incluyendo la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado⁴².

⁴¹ Pereira Castañares, J.C.: “La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración”, *op. cit.*, p. 234.

⁴² El Consejo de Estado, en su Dictamen 394/2013, se mostró muy crítico con la inclusión en la Ley 2/2014 de los fines y objetivos de la política exterior que por su na-

Luís María de Puig⁴³ defendía que el parlamentarismo internacional es un elemento inherente al desarrollo de la democracia, que se vincula así a un multilateralismo organizado y libre. Es una característica de la diplomacia parlamentaria desempeñada por las Cortes Generales presente en todas y cada una de sus manifestaciones desde la consolidación de la democracia en nuestro país, y sin duda una forma de cohesionar la búsqueda de soluciones compartidas a problemas que, a causa de la globalización, son comunes a todos o a muchos de los países del mundo. Nos encontramos en un momento en el que algunos de los pilares sobre los que se edificaba la convivencia en la comunidad internacional y el proyecto europeo comienzan a ponerse en cuestión. En ese contexto, la diplomacia parlamentaria debe aspirar a convertirse en un instrumento que refuerce la solidaridad entre los pueblos y mejore el diálogo y el entendimiento entre los países. Una forma de relacionarse que, gracias a su flexibilidad y pluralismo, enriquezca el debate internacional anteponiendo los valores democráticos a los siempre fríos intereses nacionales. La diplomacia parlamentaria ha demostrado ser un instrumento útil de cara a este fin y cuarenta años más tarde de la llegada de nuestra Constitución, su éxito nunca fue más importante que en el presente.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDEN, C. y ARAN, A.: *Foreign Policy Analysis. New Approaches*. Routledge, Nueva York, 2017.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento Moderno. Importancia, Descrédito y Cambio*. Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2017.
- AZCONA PASTOR, J.M.: “España y el Cono sur latinoamericano”. En: VV.AA.: *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. II, CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 323-357.

turaliza son contingentes en una norma con vocación de permanencia. Por ese motivo es necesario precisar que los principios que deben considerarse inspiradores de la diplomacia parlamentaria desplegada por las Cortes Generales son particularmente los incluidos en el artículo 2 de esta Ley, que por su naturaleza son más transversales y despiertan un amplio consenso en el arco político.

⁴³ De Puig, L. M.: “International parliamentarism: an introduction to its history”. *Parliaments, Estates and Representation*, n° 24, 2004, pp. 13-62.

- BECERRIL STRAFFON, R.: “Diplomacia parlamentaria y parlamentarismo comunitario”. *Quórum Legislativo*, Año 1, nº 12, 1993, pp. 17-22.
- BLACK, J.: *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*. Cambridge University Press, 2004.
- BLACKSTONE, W.: *Commentaries on the Laws of England*. Oxford University Press, Oxford, 1973.
- BOBBIO, N.: “El futuro de la democracia”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 2, 1984, pp. 9-26.
- CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlement pour quoi faire*. Gallimard, Paris, 1967.
- CID PEITEADO, A.: “El viraje de España hacia Asia-Pacífico: una dimensión en ciernes”. *Observatorio de Política Exterior Europea, Especial España en Europa 1996-2004*, EE 06/2004.
- DE PUIG, L. M.: “International parliamentarism: an introduction to its history”. *Parliaments, Estates and Representation*, nº 24, 2004, pp. 13-62.
- ESTEBAN, M.: “Asia-Pacífico: el mayor desequilibrio de la política exterior española”. En: *Estrategia Exterior Española 10/2014*. Real Instituto Elcano, 2014.
- GARCÍA CHOURÍO, J. G.: *Las actividades internacionales de las Cortes Generales (1978-2011): un ejemplo de parlamentarismo internacional de los órganos legislativos*, presentada ante la Universidad de Santiago de Compostela. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10347/15148>. [Consulta: 28/09/2018].
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales”. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 18, 2008, pp. 3-32.
- GARCÍA-ESCUDERO, P.: “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 36, UNED, 2015, pp. 171-216.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución”. *Revista de Derecho Político*, nº 101, UNED, 2018, pp. 67-98.
- GONZALO, M. A.: “Transparencia en los Parlamentos”. *Tiempo de Paz*, nº. 114, 2014, p. 49 y ss.
- GRECIET GARCÍA, E.: “El Parlamento como problema y como solución”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº. 26, 2012, pp. 235-298.
- GRIFFITHS, M.; O’CALLAGHAN, T.; ROACH, S.C.: *International Relations. The Key Concepts*. Routledge, Nueva York, 2014.

- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A.: “Parlamento abierto y política de proximidad”. En: RUBIO NÚÑEZ, A. [Coord.]: *Parlamentos y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, M.: “España y el mundo árabe”. En: VV.AA.: *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI*. Vol. II, CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 383-413.
- HOWARD, J. E.: *Parliament and Foreign Policy in France*. The Cresset Press, Londres y Hertford, 1948.
- HUNTINGTON, S. P.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Oklahoma University Press, Oklahoma, 1991.
- IHALAINEN, P. y MATIKAINEN, S.: “The British Parliament and Foreign Policy in the 20th Century: Towards Increasing Parliamentaryisation?”. *Parliamentary History*, vol. 35, pt. 1, 2016, pp. 1-14.
- JESSUP, P.C.: “Parliamentary Diplomacy. An Examination of the Legal Quality of Rules of Procedure of Organs of the United Nations”. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, n° 1, 1956, pp. 185-319.
- LINZ, J.: “Transitions to Democracy”. *Washington Quarterly*, vol. 13, n° 3, 1990, pp. 133-142.
- LEMUS, E. y PEREIRA CASTAÑARES, J.C.: “Transición y política exterior”. En: VV.AA.: *La Política Exterior de España 1800-2003*. Ariel, Barcelona, 2003, pp. 517-538.
- LÓPEZ-ARANDA, R.: “La Unión Europea, entre lo deseable y lo posible”. *Política Exterior*, vol. XXXI, 2017, pp. 68-82.
- MARTÍNEZ, M.A.: Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y la política exterior de los Gobiernos. *Revista de las Cortes Generales*, n° 53, 2001, pp. 7-52.
- MARTÍNEZ LAGE, S., *Breve diccionario diplomático*. Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1982.
- MESSÍA, J.L.: *Por palabra de Honor. La entrada de España en el Consejo de Europa (24-11-1977)*. Parteluz, Madrid, 1995.
- MORÁN, F.: *Una política exterior para España*, Planeta, Barcelona, 1980.
- OÑATE RUBALCABA, P.: “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y los diputados”. En: VV.AA.: *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- OREJA, M.: “La política exterior en un sistema democrático”. En: *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Don Marcelino Oreja Aguirre*. OID, Madrid, FALTA AÑO, pp. 51-64.

- ORTEGA CARCELÉN, M.: “Las Leyes de Acción Exterior del Estado y de Tratados: dos piezas internacionales que nuestro Derecho necesitaba”. *Foro, nueva época*, vol. 18, nº. 1, 2015, pp. 299-316.
- PEREIRA CASTAÑARES, J.C.: “La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración”. En: VV.AA.: *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI*, vol. I. CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 203-236.
- PRESNO LINERA, M.A.: “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”. En: VV.AA.: *Participación, representación y democracia*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- QUINTANA NAVARRO, F.: “África subsahariana en los márgenes internacionales de España: de la indiferencia a las políticas reactivas”. En: VV.AA.: *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI*, vol. II, CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 533-569.
- RICHARDS, P.G.: *Parliament and Foreign Affairs*. George Allen and Unwin, Londres, 1967.
- RUBIO LLORENTE, F.: “Los parlamentos actuales”. En: VV.AA.: *Jornadas de Derecho Parlamentario. Asamblea Regional de Murcia*. Tecnos, Madrid, 1998, pp. 45 y ss.
- RUBIO NÚÑEZ, R.: “Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)”. En: RUBIO NÚÑEZ, A. [Coord.]: *Parlamentos y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.
- RUSK, D.: “Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation”. *World Affairs Interpreter*, nº. 26, 1955, pp. 121-138.
- TOVAR, J.: “España y Estados Unidos”. *Política Exterior*, vol. XXX, 2016, pp. 124-132.
- TRILLO-FIGUEROA, F.: “Parlamento y Política Exterior”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999, pp. 17-27.
- TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.
- TUSELL, J.: *Historia de España en el siglo XX, Tomo 4. La Transición a la Democracia y el Gobierno socialista*. Taurus, Barcelona, 2007.
- VILARIÑO PINTOS, E.: *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Tecnos, Madrid, 2016.
- VIOLANTE, L.: “Diplomacia Parlamentaria en Italia”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
VI

La relación con otros órganos
constitucionales

CONSIDERACIONES SOBRE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PARLAMENTARIA

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ

Ltrado de las Cortes Generales

Jefe del Departamento de Asistencia Jurídica al Pleno y
a la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados

Profesor asociado de Derecho Constitucional

(Universidad Carlos III de Madrid)

RESUMEN

Si bien la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional se podría antojar muy limitada, la jurisprudencia constitucional parlamentaria ha constituido el elemento configurador básico del Parlamento desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Esta jurisprudencia ha permitido trazar los rasgos esenciales del procedimiento legislativo, configurar y desarrollar el ius in officium de los parlamentarios del art. 23.2 CE y arbitrar entre los tres poderes del Estado. Sin embargo, aunque en general la relación entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento ha sido pacífica, la doctrina jurisprudencial demuestra que, en ocasiones, ha habido tensiones entre ellos. Con todo, aún quedan temas pendientes de resolver que afectan al núcleo del funcionamiento de nuestro sistema político-institucional donde tanto el Parlamento como el Tribunal Constitucional están llamados a desempeñar un papel central.

Palabras clave: Parlamento, Tribunal Constitucional, recurso de inconstitucionalidad, recurso de amparo, conflicto entre órganos del Estado.

ABSTRACT

Although the relationship between the Parliament and the Constitutional Court could be very limited parliamentary constitutional jurisprudence has been the basic constituent element of Parliament since the 1978 Constitution came into force. This jurisprudence has allowed drawing the essential features of the legislative procedure, configure and develop the ius in officium

of the parliamentarians of art. 23.2 CE and arbitrate between the three states powers. Nevertheless, although in general the relationship between the Constitutional Court and Parliament has been peaceful, jurisprudence shows that, at times, there have been tensions between them. However, there are still pending issues to be resolved that affect the core of the functioning of our political-institutional system where both the Parliament and the Constitutional Court are called to play a central role.

Keywords: Paliament, Constitutional Court, unconstitutionality appeal, individual appeals for protection, conflict between State organs.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. PARLAMENTO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

1. Sobre la relación funcional entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional. 2. El objeto material de la intervención del Tribunal Constitucional en relación con la actividad parlamentaria. 3. El alcance del control de la actividad del Parlamento. Evolución jurisprudencial. En particular, la cuestión del control de la función de calificación de documentos y escritos parlamentarios. 4. Los medios procesales de la intervención del Tribunal Constitucional en el ámbito parlamentario. Enumeración. II. REFERENCIA A LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES EN LOS QUE SE PLASMA EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA. 1. El recurso de inconstitucionalidad y el procedimiento legislativo. 2. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado en los que el objeto de impugnación incide en la actividad o inactividad parlamentaria. 3. El recurso de amparo como vía de configuración y delimitación del derecho de participación política del art. 23.2 CE. III. VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

I. INTRODUCCIÓN. PARLAMENTO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. *Sobre la relación funcional entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional*

La relación funcional entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional podría entenderse limitada a la clásica distinción kelseniana de legislador positivo y legislador negativo.

Sin embargo, con la Constitución española de 1978, este postulado quedaría superado. Configurado nuestro Estado como de Derecho, ningún órgano quedaría fuera del control jurisdiccional, ya fuese ordinario, ya fuese constitucional. Así pues, la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional se enmarca desde el control de los *interna corporis* hasta la tutela de los derechos fundamentales de los parlamentarios pasando por los conflictos entre órganos constitucionales y, por supuesto, el control de la ley. A su vez, la posición que puede adoptar el Parlamento —como institución— es diferente en función de cada recurso planteado: desde una defensa a ultranza de sus funciones en los conflictos constitucionales, pasando por la defensa de sus actuaciones en relación con el procedimiento legislativo y la propia de los órganos de la Cámara en los recursos de inconstitucionalidad y amparo, respectivamente.

En las líneas que siguen se va a dar cuenta de cómo ha sido la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional en estos años. No se pretende hacer un estudio exhaustivo de la jurisprudencia constitucional, pues ya otros se han ocupado de tal ardua y admirable tarea¹, sino dibujar una evolución general de la jurisprudencia constitucional parlamentaria atendiendo al alcance del control realizado por el Tribunal Constitucional en relación con las actuaciones de los parlamentos, al recurso de inconstitucionalidad y el procedimiento legislativo, los conflictos entre los órganos constitucionales y el recurso de amparo como vía de configuración y deli-

¹ Vid. ARCE JANÁRIZ, A.: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Teoría y Jurisprudencia Parlamentaria. Un estudio de Teoría y Jurisprudencia Constitucional sobre el Parlamento*. Cortes Generales, Madrid, 2013 y CID VILLAGRASA, B. [Dir.] y RECODER VALLINA, T. [Coord.]: *El Parlamento ante los Tribunales*. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

mitación del derecho de participación política del art. 23.2 CE, finalizando con una valoración y perspectivas de futuro.

2. El objeto material de la intervención del Tribunal Constitucional en relación con la actividad parlamentaria

Aunque tanto la Constitución como la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establecían el objeto de control de la actuación de los parlamentos de una manera aparentemente clara en sus enunciados, desde el primer momento la cuestión no fue pacífica. Y no lo fue en dos direcciones: sobre cuál es el objeto de control de la actividad de los parlamentos y cuál es el alcance del Tribunal Constitucional sobre ese control.

La actividad del parlamento se exterioriza a través de los denominados actos parlamentarios². Si bien el más importante de todos ellos es el que culmina con la aprobación de una ley siguiendo el procedimiento legislativo, el parlamento dicta actos en multitud de ocasiones. El control de dichos actos hizo resucitar la vieja doctrina de los *interna corporis*, confrontando, de un lado, la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), la garantía de que en tanto que Estado de Derecho (art. 1.1 CE) ninguna actuación de los poderes públicos pudiera escapar del control jurisdiccional ordinario y/o constitucional; y, finalmente, el reconocimiento y especial protección de los derechos fundamentales (art. 53.1 CE), a través de diferentes vías, así como el control de constitucionalidad de la producción legislativa (art. 161 CE) y, de otro, el reconocimiento de la autonomía de las Cámaras consagrado en el art. 72 CE.

El Tribunal Constitucional pronto tuvo que hacer frente a esta importante cuestión. Mediante el ATC 183/1984 sostuvo una posición restrictiva a la hora de controlar los *interna corporis* señalando que la característica propia de los órganos constitucionales es la independencia y sus actos sólo serían controlables cuando afectaran a las relaciones externas del órgano y a las normas susceptibles de control de constitucionalidad, cada uno a

² Sobre los actos parlamentarios, Vid. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”. *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981, ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. CEPC, Madrid, 1998 y SÁINZ MORENO, F. [Coord.]: *Instituciones de Derecho Parlamentario. II. Los actos del Parlamento*. Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria, 1999.

través de la vía que le es propia. En consecuencia, los actos parlamentarios no serían susceptibles de recurso de amparo, implicando una subsiguiente cadena de inadmisiones frente a amparos de esta naturaleza (AATC 12/1986, 292/1987, 659/1987 y 614/1988).

La primera sentencia dictada al respecto fue la STC 90/1985 –Caso Barral–, que matizó la anterior teoría concluyendo que siempre han de primar los derechos fundamentales de terceros frente a la autonomía parlamentaria.

Con las SSTC 118 y 161/1988 y 23/1990 se produjo un cambio de doctrina. El Tribunal Constitucional estableció que lo relevante para el control de los *interna corporis* no era sus efectos internos o externos sino la lesión o no de derechos fundamentales, en concreto del art. 23.2 CE. En consecuencia, el art. 42 LOTC, como vía específica de recurso de amparo parlamentario, desplegaría todos sus efectos con independencia de la naturaleza y efectos del propio acto parlamentario.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional perfilaría su doctrina en la STC 38/1999 donde estableció que no todo acto que supusiera la vulneración de la legalidad del *ius in officium* resultaría lesivo del derecho fundamental, sino sólo aquel que afectara al núcleo esencial de este derecho fundamental. Doctrina que se ha mantenido hasta la actualidad.

Como consecuencia de estas idas y venidas en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el control de los *interna corporis*, se vieron afectadas las normas de origen parlamentario que podrían ser objeto de control de constitucionalidad al margen de lo establecido en el art. 161 CE y en el art. 27.2 LOTC.

De forma contundente, el Tribunal Constitucional ha considerado que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales tiene fuerza de ley pasiva y, en consecuencia, es susceptible de ser objeto de control de constitucionalidad (SSTC 139/1988 y 121/1997).

Sin embargo, en otro sentido, buena parte de la antecitada doctrina de los *interna corporis* vino motivada por la naturaleza de las normas integradoras y de desarrollo de los reglamentos parlamentarios. Estamos haciendo referencia a las Resoluciones dictadas por los órganos de las Cáma-

ras. En la ya citada STC 118/1988, el Tribunal Constitucional reconoció la fuerza de ley de aquellas resoluciones que vinieran a integrar el reglamento parlamentario y les negó el rango a aquellas otras que se limitaran a desarrollarlo. Ante la evidente falta de precisión y delimitación de unas y otras, el Tribunal, en su STC 44/1995, consideró de idéntica naturaleza tanto las normas que integraran los reglamentos como aquellas que lo desarrollaran no pudiendo ser objeto de control de constitucionalidad por la vía del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, negándoles la fuerza de ley. Sin embargo, se dejó abierta la puerta de su control a través del recurso de amparo si violaban derechos fundamentales.

Al margen de lo anterior, con ocasión del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con la Declaración del Estado de Alarma, en el ATC 7/2012, confirmado posteriormente por la STC 83/2016, señaló que las normas que declaran tales estados poseen fuerza de ley y, en consecuencia, están dentro del objeto del control de constitucionalidad.

A ello hay que añadir, si bien aún no hay pronunciamiento expreso, la admisión a trámite mediante providencias de 10 de enero y 7 de febrero de 2018 de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se autoriza al Gobierno del Estado la aplicación a la Generalidad de Cataluña de medidas al amparo de lo previsto en el artículo 155 de la CE. El Tribunal Constitucional determinará si tal Acuerdo es susceptible de ser controlado por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Fuera ya del objeto del control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional se ha enfrentado a la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los parlamentos autonómicos por infracción constitucional no competencial (art. 161.2 CE y Título V LOTC). Cabe señalar que, como ha demostrado el devenir de los tiempos y la propia jurisprudencia que analizaremos, esta vía no estaba inicialmente pensada para la impugnación de resoluciones parlamentarias, sino de origen gubernamental. Hasta el año 2004, esta vía fue utilizada sólo en tres ocasiones. Sin embargo, a partir del año 2013 con ocasión de la crisis política vivida en Cataluña, el Gobierno ha hecho un uso reiterado de este recurso con el fin de evitar que el Parlamento catalán vulnerara la Constitución. En consecuencia, se han impugnado las siguientes:

- Resolución del Presidente del Parlamento de Navarra de 25 de agosto de 1983 proponiendo a S. M. el Rey la designación de don José Ángel Zubiaur Alegre como Presidente del Gobierno de Navarra (STC 16/1984).
- Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 9 de febrero de 1999, por el que se autoriza al “Parlamento del Kurdistan en el exilio” la celebración de sesiones de trabajo en la sede del Parlamento Vasco que, finalmente, se produjo el desistimiento (ATC 265/1999).
- Acuerdo del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba una denominada “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” y se da traslado de la misma al Presidente del Parlamento Vasco “de conformidad con lo exigido por el art. 46.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco” y Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, por el que se admite a trámite “la propuesta de reforma, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario”, inadmitiendo la impugnación (ATC 135/2004).
- Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (STC 42/2014).
- Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 (STC 259/2015).
- Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación” (STC 120/2017).
- Resoluciones del Presidente del Parlamento de Cataluña en las que se propone la investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a Presidente de la Generalitat de Cataluña, y se convoca sesión plenaria exclusivamente en cuanto a la inclusión en el orden del día del debate del programa y votación de investidura del citado candidato (ATC 5/2018).

Todo ello merece hacer algunas consideraciones. En todas y cada una de las impugnaciones antes mencionadas, el Tribunal Constitucional se ha tenido que pronunciar de forma primaria acerca de si esas resoluciones y acuerdos eran susceptibles de ser objeto de impugnación por la vía del art.

161.2 CE. En la inicial STC 16/1984, el Tribunal Constitucional entendió que para ser objeto de impugnación, la resolución o acuerdo debía ser un acto jurídico que constituyera expresión de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma exteriorizado por un acto definitivo dictado por un órgano de ella. Aparentemente, la propuesta al Rey de la designación de un Presidente de Gobierno autonómico no puede considerarse como un acto definitivo sino un acto de trámite en tanto que el definitivo sería el nombramiento efectivo por el Rey. Sin embargo, el Tribunal Constitucional entendió que, en este caso, cabría considerar dos fases sucesivas e independientes en el nombramiento de los presidentes autonómicos. De una, la fase estrictamente autonómica que culminaría con la propuesta del Presidente del Parlamento y, de otra, la fase estatal que culminaría con el nombramiento efectivo; ambas, en todo caso, con efectos *ad extra*. Así pues, se entendió que la resolución que ponía fin a la fase autonómica era susceptible de control por la vía del art. 161.2 CE.

Sin embargo, en el ATC 135/2004, el Tribunal Constitucional argumentó que no cabía la impugnación de los acuerdos del Gobierno vasco y de la Mesa del Parlamento vasco pues a pesar de que el procedimiento legislativo iniciado también tendría dos fases, una primera autonómica, y una siguiente en las Cortes Generales, sólo tendría efectos *ad extra* el acto con el que se culminara la tramitación en las Cortes Generales, es decir, la eventual ley aprobada, considerándose, a sensu contrario, que los citados acuerdos serían actos de trámite dentro del procedimiento legislativo.

Las sentencias y autos dictados como consecuencia de la impugnación de las resoluciones relativas al denominado “proceso soberanista” de Cataluña han requerido de una cierta ingeniería jurídica en su argumentación para poder controlarlas. Hasta el momento parecía indiscutible que el acto debiera ser jurídico y definitivo en el sentido de poner fin a un procedimiento. Pues bien, en relación con la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, el Tribunal Constitucional (STC 42/2014) consideró que, a pesar de que en su contenido se hiciera referencia al inicio de un proceso, era un acto perfecto o definitivo en tanto que constituía una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara frente a los actos de trámite que son los que se insertan como tracto o secuencia en un procedimiento jurídico reglado, no siendo el caso de la citada Resolución, pues se dictaba para impulsar o dar inicio a un determinado proceso político que no tiene carácter

reglado. A reglón seguido, el Tribunal Constitucional determinó que el acto impugnado era un acto político dictado por un poder público en el ejercicio de las atribuciones que le confiere su ordenamiento jurídico siguiendo un procedimiento propio, pero con naturaleza jurídica. Con todo, el Tribunal matiza que la impugnación sólo es admisible si el acto impugnado, siquiera indiciariamente, tiene capacidad para producir efectos jurídicos, argumentando que lo jurídico no se agota en lo vinculante, dado que la resolución impugnada no lo es para sus destinatarios, pero que en tanto que se declaraba la soberanía del pueblo de Cataluña se arrogarían atribuciones superiores a las que reconoce la Constitución. Añadiendo que el propio carácter asertivo de la resolución no permitiría entender sus efectos al ámbito estrictamente político pues para su cumplimiento se reclamaban actuaciones concretas susceptibles de ser controladas. La doctrina aquí contenida fue aplicada en la STC 259/2015.

En la STC 120/2017, en relación con la impugnación de la Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, el Tribunal Constitucional ni siquiera se cuestiona la naturaleza de la Resolución en tanto que considera que, dado que se dicta al amparo de una ley ya declarada inconstitucional y nula por la STC 114/2017, por extensión, la resolución también lo es.

3. El alcance del control de la actividad del Parlamento. Evolución jurisprudencial. En particular, la cuestión del control de la función de calificación de documentos y escritos parlamentarios

Si en el anterior apartado hemos tratado el objeto formal del control de la actividad del Parlamento, es decir, qué forma jurídica reviste, en este punto vamos a analizar hasta dónde llega el control del Tribunal Constitucional. Para ello, es imprescindible el análisis de la jurisprudencia relativa a la función de calificación de escritos que ostentan los órganos de las Cámaras, siendo, seguramente, la más relevante de ellas pues, en definitiva es la que determina la viabilidad de la iniciativa y el curso procedimental que debe seguir³.

³ En relación con la función de calificación, cabe remitirse a DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Comentario al artículo 31”. En: RIPOLLÉS SERRANO, R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 255 y ss.

El punto más discutido es el alcance de la juridicidad de la función de calificación en el sentido de si el control que debe ejercerse sobre los escritos parlamentarios por el órgano calificador ha de ser un control formal –circunscrito a la mera comprobación de los elementos reglados y, en consecuencia, su viabilidad formal– o material –valorando si el contenido es conforme a la Constitución, el bloque de la constitucionalidad, los Reglamentos parlamentarios...La cuestión no es baladí pues la facultad de calificación material de las iniciativas podría suponer que bajo un pretendido juicio técnico de un órgano interno de carácter gubernativo se podría sustraer el examen y discusión de una cuestión al Pleno o a las comisiones de una Cámara.

La jurisprudencia constitucional ha sido pendulante. La doctrina se inicia con la STC 161/1988 en la que el Tribunal Constitucional excluía la posibilidad de que las Mesas tuvieran una función materialmente jurisdiccional, limitando su función al examen de los requisitos formales o reglados de las iniciativas sin entrar en su fondo. Esta línea jurisprudencial sería mantenida hasta la STC 205/1990 que abrió la posibilidad de inadmitir iniciativas parlamentarias que, junto con el examen formal, fueran palmaria-mente ilegales o inconstitucionales. En la misma, se reitera que la Mesa no puede realizar un juicio de oportunidad política. De esta nueva fase, nos interesa destacar las SSTC 76/1994 y 95/1994 por incidir directamente en iniciativas parlamentarias de carácter legislativo. En la primera de ellas, en relación con el control material de una iniciativa legislativa popular, junto con la argumentación relativa a la posibilidad de realizar un control de legalidad y de constitucionalidad de la misma, además del examen de los requisitos formales, se añadió que cuando la iniciativa viniera materialmente limitada por el ordenamiento jurídico, también se extendería su control a este extremo. En la segunda de las sentencias, se resolvió un recurso de amparo frente a la inadmisión de una proposición de ley por no adecuarse su contenido al de este tipo de iniciativas. En sentido parecido al anterior, el Tribunal Constitucional entendió que cabría su inadmisión cuando su contenido versara sobre una materia cuya competencia no estuviese atribuida a la Comunidad Autónoma y ésta “resultase indiscutible”.

La tercera fase, a raíz de la STC 124/1995, supone una vuelta al criterio inicial sustrayendo la posibilidad de realizar un control de constitucionalidad por las Mesas sobre las iniciativas parlamentarias. A ello, el

Tribunal Constitucional añade que *“para el caso de que la proposición de Ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de Ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal Constitucional, cuando los sujetos legalmente legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura Ley”*. Argumentación que se ve completada con la distinción entre la finalidad del recurso de amparo y del recurso de inconstitucionalidad, señalando que, de no seguir tal criterio, el recurso de amparo se tornaría en una suerte de recurso previo de inconstitucionalidad contra un incipiente documento de trabajo.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha sido constante desde entonces, incluso en los conflictivos supuestos de los AATC 135/2004 y 85/2006, relativos a las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía vasco y catalán, respectivamente. A modo de resumen, en lo que respecta a la calificación de iniciativas legislativas sólo cabe el control de la regularidad formal. Por el contrario, subsiste la verificación liminar de la conformidad a Derecho de la iniciativa cuando ésta se defina en atención a criterios materiales como es el caso de las preguntas, interpelaciones y mociones.

Sin embargo, conviene mencionar algunas excepciones en las que, quizás, se pueda vislumbrar una nueva etapa. La primera de ellas es el reconocimiento a los órganos de la Cámara de la función de controlar la homogeneidad de las enmiendas en el curso de un procedimiento legislativo con respecto al texto inicial. Este pronunciamiento vino a través de la STC 119/2011 que resolvió un recurso de amparo pero que ha tenido largo recorrido a través de múltiples sentencias posteriores dictadas como consecuencia de recursos de inconstitucionalidad, entre las que cabe destacar la STC 136/2011. Es evidente que para realizar un control de la homogeneidad de las enmiendas presentadas con respecto al texto en tramitación se requiere de una valoración material, de fondo. Luego se le está dotando de un control material –bien que circunscrito a un ámbito muy concreto– a los órganos de las Cámaras.

La segunda excepción ha venido también de la mano de un recurso de amparo resuelto por la STC 10/2016. En este caso, en aparente contradicción, y asumiendo toda su doctrina anterior, el Tribunal Constitucional expone que

“las Mesas han de abstenerse de realizar un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de los contenidos de las propuestas de ley, admitiendo a trámite cuando se cumplan todas las formalidades reglamentariamente establecidas (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2). Pero no puede olvidarse tampoco que, excepcionalmente, en la STC 95/1994, de 21 de marzo (FJ 4) admitimos la posibilidad de rechazar una propuesta de ley cuando sea “contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse”, exigiéndose para ello, con base en lo dispuesto en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, que “la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes”. Fuera de dichos supuestos excepcionales, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 4).”

Por otro lado, con ocasión de la resolución de los conflictos entre órganos constitucionales relativos al veto presupuestario, el Tribunal Constitucional ha entendido que la Mesa, además de examinar los requisitos formales del escrito de disconformidad del Gobierno, puede examinar la motivación aducida por el mismo, si bien tal control material sólo debe circunscribirse a verificar el carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación (SSTC 34 y 44/2018).

Finalmente, en el marco del denominado proceso secesionista de Cataluña, el Tribunal Constitucional ha establecido una nueva doctrina en relación con la calificación de iniciativas parlamentarias que fueran consecuencia de normas previamente declaradas inconstitucionales. En este sentido, en la STC 47/2018 señaló que

“De la doctrina del Tribunal Constitucional referida se derivaría, en principio, la facultad que no la obligación de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de aquellas propuestas e iniciativas palmaria y manifiestamente inconstitucionales que se presentan para su consideración. Sin embargo, la doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del derecho fundamental de participación política en su vertiente del *ius in officium* ha sido completada por este Tribunal en algunas resoluciones paralelas a las ya referidas y que suponen considerar que, en determinados supuestos, se

impone a las Mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional”.

En fin, sólo puede concluirse que sería deseable tanto para los órganos de la Cámara que tienen encomendada la función calificadora como para los propios parlamentarios una mayor precisión acerca del alcance de esta importante función pues, como se ha visto, según se amplíe o se restrinja el poder de la Cámara, se amplía o restringe el ámbito de control del Tribunal Constitucional.

4. Los medios procesales de la intervención del Tribunal Constitucional en el ámbito parlamentario. Enumeración

Si bien hay una relación entre el medio procesal y el objeto de control, en los apartados anteriores hemos intentado dar una visión global sin circunscribirnos a ninguno en concreto. Es, pues, el momento de indicar que las vías procesales que se han usado para “entablar diálogo” entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional son:

- El control de constitucionalidad de la ley, por la vía tanto del recurso como de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 161.1 a) y 163 CE).
- El conflicto entre órganos constitucionales del Estado no previsto inicialmente en el art. 161 CE pero regulado en el art. 59 y en el Capítulo III del Título IV LOTC.
- El recurso de amparo parlamentario, por la vía del art. 42 LOTC.
- La impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los parlamentos autonómicos (art. 161.2 CE).

Ahora bien, el uso de cada una de las vías anteriores requiere de ciertas matizaciones. En relación con el control de constitucionalidad de la ley, la posición que han adoptado el Congreso de los Diputados y el Senado ha sido radicalmente diferente a la adoptada por los parlamentos autonómicos. Mientras que el Congreso de los Diputados y el Senado sólo se han personado y formulado alegaciones en aquellos recursos de inconstitucionalidad en los que por parte de los recurrentes se alegaban vicios en el procedimiento legislativo, los parlamentos autonómicos, con carácter

general, han optado por la personación y formulación de alegaciones siempre que se recurriera una ley autonómica tanto por razones formales como materiales. A mi juicio, el Congreso de los Diputados y el Senado se han destacado por su prudencia y por primar la perspectiva institucional frente a la política. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que el Senado durante la VII Legislatura adoptó el criterio de personarse y formular alegaciones a todas las leyes que se recurrieran, llevándole a una crisis institucional que se condujo ya en la VIII Legislatura.

El conflicto entre órganos constitucionales del Estado excluye de su proyección a los parlamentos autonómicos pues sólo son órganos constitucionales los referidos en el artículo 59 LOTC. Baste decir ahora que hasta la XI Legislatura, esta vía sólo fue utilizada en dos ocasiones: en la primera, se produjo el enfrentamiento entre el Consejo General del Poder Judicial y el Congreso de los Diputados y el Senado; en la segunda, se produjo el enfrentamiento entre el Gobierno y el Senado. Sin embargo, en el transcurso de menos de un año (abril 2016-enero 2017), bien que en distintas Legislaturas (XI y XII) se han planteado tres conflictos: uno entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno y dos entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados.

El recurso de amparo del artículo 42 LOTC se ha configurado como la vía preeminente para el desarrollo y configuración del art. 23.2 CE, así como para el control del funcionamiento de los órganos internos de los parlamentos. En este caso, todo parlamento ha hecho valer su defensa cuando se han recurrido sus actos por la vía del recurso de amparo.

Sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los parlamentos autonómicos nos remitimos a lo señalado más arriba.

II. REFERENCIA A LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES EN LOS QUE SE PLASMA EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

1. El recurso de inconstitucionalidad y el procedimiento legislativo

El recurso de inconstitucionalidad ha servido a los sujetos legitimados para su interposición no sólo para cuestionar la conformidad material de la norma impugnada con la propia Constitución sino también para, en múltiples ocasiones, poner de manifiesto la comisión de irregularidades

durante su tramitación. Consecuencia de lo anterior, se ha conformado una jurisprudencia constitucional sobre el procedimiento legislativo en la que los parlamentos han tenido mucho que decir, en tanto que las Cámaras han intervenido en la defensa de la regularidad del procedimiento confrontando así su posición con la de los recurrentes.

- a) El control de los vicios del procedimiento legislativo y los *internas corporis*⁴.

Para el Tribunal Constitucional el “*procedimiento legislativo o de elaboración de las leyes, entendida ahora esta última expresión en sentido amplio, [es] el conjunto de actos o actividades que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la misma*” (STC 234/2000). A su vez, el procedimiento legislativo⁵ no sólo viene disciplinado en la Constitución, sino que son los reglamentos parlamentarios los que, principalmente⁶, le dan forma. Pronto el Tribunal Constitucional entendió que el reglamento parlamentario es norma integradora de la Constitución al estar incardinada en ésta (STC 101/1983). Por otro lado, tanto en la STC 89/1984 como en la importante STC 99/1987 se afirma de manera rotunda que el reglamento parlamentario constituye parámetro de constitucionalidad formal de la ley, añadiendo que tienen “*carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.)*”.

Esta última sentencia nos da la pauta para determinar si caben vicios en el procedimiento legislativo que eventualmente sirvan para declarar la inconstitucionalidad de una ley. El Tribunal Constitucional entiende que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley siempre que tal observancia “*altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras*” (STC 99/1987), superando, en cierta medida, que “*el defecto*

⁴ En relación con los vicios en el procedimiento legislativo, nos remitimos a BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. CEPC, Madrid, 1991.

⁵ Sobre el procedimiento legislativo, Vid. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. CEPC, Madrid, 2006.

⁶ Hay que señalar que también hay leyes que de alguna u otra forma afectan al procedimiento legislativo, como son, entre otras, aquellas en las que se encuentra contenida la obligación de solicitar informes.

indicado sólo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de Diputados o grupos parlamentarios del Congreso” (STC 108/1986). Ahora bien, lo determinante sería qué se puede entender por “alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras”. Cuestión que, a día de hoy, no está del todo resuelta pues el Tribunal Constitucional se ha expresado de distinta formas.

Con carácter general, ha entendido que no es suficiente “*cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo*”, pues “*tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad*” (SSTC 136/2011 y 102/2012) o que también “*se ha lesionado el derecho de los parlamentarios a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución*” (STC 216/2015).

Lo relevante es que, a la luz de la jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha considerado que son vicios en el procedimiento legislativo susceptibles de declarar la inconstitucionalidad de una ley los siguientes:

- La ausencia de un informe preceptivo previsto en la Constitución o en un Estatuto de Autonomía, en el marco de la colaboración de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo (SSTC 164/2013 y 13/2015).
- La incorrecta elección del procedimiento legislativo. En particular, la insuficiencia de rango de una ley supone una tacha de inconstitucionalidad formal, así como la inclusión injustificada de materias en una ley de presupuestos generales del Estado, es decir, por exceso de contenido, implicando una disminución de las facultades de examen y enmienda de los parlamentarios (SSTC 124/2003 y 178/1994, entre otras). A ello cabe añadir las consideraciones realizadas en relación con la STC 76/1983 (caso LOAPA).
- No respetar la homogeneidad de las enmiendas con respecto al texto inicial o, en el caso del Senado, respecto del texto remitido por el Congreso de los Diputados. En este caso, se produce un doble control: el interno

realizado por los órganos de la Cámara que genera una presunción de homogeneidad y el posterior, en sede constitucional, realizado por el propio Tribunal (SSTC 136/2011, entre otras).

- La tramitación del veto del Senado por un cauce distinto del establecido en su Reglamento no se puede considerar como tal. No existen vetos tácitos (STC 97/2002).

De manera excepcional, el Tribunal Constitucional ha considerado inconstitucional todo el procedimiento legislativo seguido en la tramitación por el procedimiento de lectura única de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, “de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política” (STC 103/2008) por considerar que, en ese caso concreto, en el procedimiento seguido resultaban notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma. También ha considerado inconstitucional el procedimiento seguido en la tramitación de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (STC 114/2017), por considerar que se tramitó y aprobó al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y a través de una vía del todo inapropiada donde la mayoría arbitró un procedimiento “extra ordinem”, incurriendo en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que, según el Tribunal Constitucional, afectaron a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE).

Los restantes supuestos estudiados por el Tribunal Constitucional –fundamentalmente los actos de trámite y ordenación interna del procedimiento⁷– no son considerados, a priori, susceptibles de generar un vicio de

⁷ El Tribunal Constitucional se ha ocupado de los siguientes actos de trámite: ordenación del debate y votación de las enmiendas del Senado (STC 209/2012), decisión sobre la solicitud de avocación (213/2016), distribución previa de documentos (STC 44/2015), acumulación de iniciativas legislativas en su tramitación parlamentaria y negativa de la Mesa de la Cámara a solicitar un informe previo a otras comisiones en relación con el objeto de tramitación (213/2016), presentación de un proyecto de ley idéntico a uno anterior (STC 238/2012) y publicación en los boletines oficiales (STC 44/2015).

inconstitucionalidad. Puede ser porque el Tribunal Constitucional siempre ha sostenido que se enmarcan dentro del principio de disponibilidad que tienen las Cámaras sobre sus actos internos (STC 234/2000). Sin embargo, sí ha de añadirse que el Tribunal analiza caso a caso y tiene en cuenta, entre otros, el parámetro de que se hubiese privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión y, desde luego, en lo que a la reducción de plazos se refiere, si se hubiera alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

b) Referencia a la posición de las Cámaras en el procedimiento legislativo.

Una cuestión determinante para las Cortes Generales es la posición que cada Cámara ostenta en el procedimiento legislativo. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esto en algunas ocasiones, siendo, sin duda, la más importante –y dejando el conflicto entre órganos constitucionales que más adelante se analizará– la STC 97/2002⁸, que resuelve el denominado caso “Ses Salines”. El Tribunal Constitucional señala que la relación entre el art. 66.2 y el art. 90.2 CE no es de jerarquía sino de especialidad. Así, expone –apoyándose en la STC 234/2000– que el art. 90 CE concreta la actuación que tiene el Senado en el procedimiento legislativo:

“en su conjunto contiene una norma que traza un supuesto de hecho en el que se establecen las discrepancias del Senado con el Congreso –oposición de veto o introducción de enmiendas– con virtualidad constitucional para provocar la consecuencia jurídica que es la nueva lectura en el Congreso.”

A lo que añade,

“la conclusión que acaba de establecerse impide cualquier interpretación del Reglamento del Senado que pretenda ampliar los supuestos de discrepancia de esta Cámara con el Congreso que han de dar lugar a nueva consideración del texto en éste, dado que, en primer

⁸ Esta sentencia ha sido objeto de varios comentarios. Me interesa destacar el de ARCE JANÁRIZ, A.: “Más Congreso, menos Senado (A propósito de la STC 97/2002, asunto “Ses Salines”)”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n° 1, 2002, p. 2089 y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F.: “Algunas claves sobre la participación del Senado en el procedimiento legislativo: a propósito de la STC 97/2002, de 25 de abril. Asunto Ses Salines”. *Revista de las Cortes Generales*, n° 58, 2003, pp.109-126.

lugar, y sobre todo, la autonomía parlamentaria está subordinada a la Constitución y, en segundo término, los Reglamentos que de ella se derivan tienen virtualidad en el seno de cada una de las Cámaras, sin que por tanto el de una de ellas pueda imponer a la otra un determinado itinerario en su actuación.”

En relación con la capacidad de veto, el Tribunal Constitucional declara que para ser considerado como tal debe seguir el cauce reglamentario establecido. Como en el presente caso no fue así –y no cabiendo, en consecuencia, vetos tácitos–, concluye que *“al no concurrir el supuesto de hecho exigido por el art. 90.2 CE para la nueva lectura en el Congreso, se ajustó a la Constitución la decisión adoptada por la Mesa de dicha Cámara”*.

La conclusión que se puede extraer de esta sentencia no es otra que un constreñimiento de las facultades y de la posición del Senado en la tramitación de iniciativas legislativas.

Por otro lado, en relación con el tratamiento de las enmiendas presentadas por el Senado, nos encontramos, de nuevo, una manifestación más del bicameralismo imperfecto que, en este punto, el Tribunal Constitucional ha ayudado a apuntalar. La STC 136/2011 establece que las enmiendas senatoriales, para ser admitidas a trámite, deben cumplir un requisito doble: de una parte, que se cumpla el requisito general de homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa y, de otra, que las enmiendas deben guardar también esa conexión material con respecto al texto remitido por el Congreso de los Diputados. En consecuencia, tras esta nueva doctrina el Senado se ve doblemente limitado: de una parte, como consecuencia de la subordinación del Congreso al texto inicial y, de otra, de la subordinación del propio Senado al texto remitido por el Congreso.

Finalmente, el Tribunal Constitucional también se ha ocupado del análisis del mensaje motivado del Senado en el momento de la introducción, modificación o supresión de una disposición de un proyecto o proposición de ley remitido por el Congreso de los Diputados tras su paso por la Cámara Alta. En la STC 57/1989 consideró que la valoración del mensaje motivado del Senado es un acto interno de las Cámaras en la que no se aprecia la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo y, por otro lado, aun si se hubieran conculcado tales preceptos, no se hubiera

producido la alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

- c) La cuestión de la posición de las enmiendas en el procedimiento legislativo y su control de constitucionalidad⁹.

La STC 99/1987 estableció el canon en relación con la posición de las enmiendas en el procedimiento legislativo y su control hasta las SSTC 119 y 136/2011. Inicialmente el Tribunal Constitucional entendió que, más allá de las previsiones constitucionales concretas, no hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, dado que ni en la Constitución ni en los Reglamentos se establece una delimitación material entre enmienda y proposición de ley.

La nueva doctrina (por todas, STC 209/2012) establece como principio que *“el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara debe contraerse a la materia y objeto de la iniciativa legislativa presentada por quien está legitimado para ello”*, considerando que entre el texto enmendado y la enmienda debe existir una conexión mínima de homogeneidad, teniendo toda enmienda parcial un carácter subsidiario o incidental respecto a aquel texto, impidiendo desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley. La razón es que, de no tener tal carácter, podría estarse vulnerando el derecho del autor de la iniciativa, consagrado en el art. 87 CE, así como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE), lo que implica, de una parte, ser esta práctica contraria a la Constitución y, de otra, a la función y fines del ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras, además de poder constituir una limitación ilegítima al ejercicio del *ius in officium* recogido en el art. 23.2 CE. Este principio general es matizado en las leyes de carácter heterogéneo siendo necesario considerar la conexión de homogeneidad de un modo flexible que atienda a su funcionalidad, pues a pesar de que en las leyes heterogéneas se regulan una pluralidad de materias, no se convierten en leyes de contenido indeterminado, sino que en el momento de su presentación, a través de cualquiera de las formas de

⁹ Sobre la doctrina relativa a las enmiendas parlamentarias y la nueva jurisprudencia constitucional, se puede consultar GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?”. *Teoría y realidad constitucional*, nº 31, 2013, pp. 199-236.

iniciativa legislativa (art. 87 CE) quedan delimitadas materialmente (por todas, STC 136/2011), luego las enmiendas tienen que estar relacionadas, en cualquier caso, con el texto inicial.

A su vez, en la STC 155/2017, el Tribunal Constitucional defiende que esta doctrina preserva los derechos de las minorías parlamentarias contenidos en el art. 23.2 CE, sin perjuicio de que tal garantía no pueda extremarse en detrimento de otros bienes constitucionales como la propia autonomía de las Cámaras (art. 72 CE) y la propia seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre otras cuestiones relacionadas con las enmiendas. En primer término, ha reconocido a los órganos de la Cámara un amplio margen para la calificación de las enmiendas en el sentido de determinar si concurre la conexión material a la que hacíamos referencia, debiendo, en todo caso, pronunciarse de forma motivada sobre este extremo (STC 59/2015). También se ha ocupado de la posición de las enmiendas en el Senado (STC 136/2011) a lo que nos remitimos más arriba, la distinción entre enmiendas a la totalidad y al articulado (STC 213/2016), sobre las enmiendas transaccionales (STC 204/2011) o aquellas que reproducen preceptos legales considerados inconstitucionales (STC 155/2017). A pesar de esta nueva doctrina constitucional, hasta el momento, no se ha declarado la inconstitucionalidad formal de ninguna ley por esta razón.

En fin, simplemente recordar que el Tribunal Constitucional, en relación con la función legislativa, ha afirmado que constituye *“la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático”* (STC 10/2016).

2. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado en los que el objeto de impugnación incide en la actividad o inactividad parlamentaria

En el momento en que se escriben estas líneas, los conflictos entre órganos constitucionales revisten la mayor actualidad. Si bien tal recurso se activó sólo en dos ocasiones hasta el año 2016¹⁰, en el plazo de un año se ha

¹⁰ Se ha ocupado de los conflictos entre órganos constitucionales, GÓMEZ MONTORO, A. J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*. CEC, Madrid, 1992.

activado en tres ocasiones. De estas tres últimas, el Tribunal Constitucional acaba de fallar a través de las STC 34 y 44/2018 los dos conflictos planteados por el Gobierno de la Nación frente al Congreso de los Diputados, en relación con los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron la disconformidad expresada por el Gobierno a la Proposición de ley orgánica sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) y a la Proposición de ley sobre modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados; conflictos en el que subyace el alcance de los denominados vetos presupuestarios (art. 134.6 CE) y, en consecuencia, su incidencia en el procedimiento legislativo.

Sin embargo, anterior en el tiempo, y aún pendiente se encuentra el conflicto planteado por el Congreso de los Diputados frente al Gobierno en funciones, en relación con el no sometimiento del mismo a iniciativas de control.

Si bien no podemos analizar en profundidad cada sentencia dictada, sí extraeremos la doctrina que en ellas se encuentra aunque, avanzamos, las recientes STC 34 y 44/2018 hacen resumen de la misma.

El conflicto resuelto por la STC 45/1986 se produce en el contexto de la discrepancia entre el Consejo General del Poder Judicial y el Congreso de los Diputados y el Senado en relación con el nombramiento de los Vocales de aquél. Para lo que aquí interesa, el Tribunal Constitucional entendió que el conflicto se circunscribía a los casos en los que se hubiera producido un acto ilegítimo por vicio de incompetencia y no por actuaciones en el ejercicio de la propia competencia que pudieran, eventualmente, lesionar las de otro órgano. En consecuencia, se planteó como una *vindictio potestatis* delimitándolo a la estricta usurpación de atribuciones.

Doctrina que es matizada por la STC 234/2000 que resuelve el conflicto entre el Gobierno y el Senado sobre la interpretación del art. 90.3 CE en relación con la declaración de urgencia dentro del procedimiento legislativo. Aquí el Tribunal Constitucional entendió que también cabría un conflicto cuando el acto de uno de los órganos constitucionales no presentara un contenido invasor en el sentido de ejercer una atribución que reclamara el

otro órgano sino más bien una concreta actuación que lesionara la facultad del otro; en otras palabras, el fin del recurso debe servir para preservar el ámbito de atribuciones de un órgano constitucional frente a otro. En el mismo sentido se pronuncian las SSTC 34 y 44/2018 exponiendo que, en este caso, la Mesa de la Cámara no ha reivindicado para sí la potestad del art. 134.6 CE que, en todo caso, reconoce al Gobierno, sino que la controversia se refiere al menoscabo de la competencia propia del Gobierno.

Más allá del tenor literal del art. 75 LOTC sobre el contenido y efectos de las sentencias que resuelven estos conflictos, resulta manifiesto que inciden de una forma directa en la actividad de los órganos constitucionales y, en particular, en la vida las Cámaras. Así, en el conflicto relativo a la declaración de urgencia durante la tramitación legislativa, se puso de manifiesto la distinta posición que tiene el Congreso y el Senado en el procedimiento legislativo y la capacidad del Gobierno para poder activar en todo momento la urgencia en el propio procedimiento. En relación con el conflicto referido al veto presupuestario, el Tribunal Constitucional ha reconocido, de una parte que, en efecto, el Gobierno es titular de tal prerrogativa contenida en el art. 134.6 CE si bien limitada a la Ley de Presupuestos en vigor –incluso si está prorrogada–, debiendo justificar de forma explícita la conexión directa, inmediata, actual y no hipotética entre la media contenida en la proposición de ley o enmienda y los ingresos y gastos presupuestarios; al tiempo que ha reconocido la potestad que tiene la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de su función de calificación de los escritos parlamentarios, de apreciar si la motivación del Gobierno para vetar una iniciativa resulta insuficiente, sin menoscabar la competencia del Ejecutivo para oponerse a la misma pues, de lo contrario, se produciría un ensanchamiento de la potestad del veto incompatible con la posición de las Cámaras en materia legislativa.

En relación con el conflicto relativo al control del gobierno en funciones¹¹, sólo cabe decir que, aun habiendo sido una cuestión que en cuarenta años sólo se ha planteado en una ocasión, qué duda cabe que en el futuro está llamada a desempeñar un papel central en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.

¹¹ Algunas consideraciones sobre el gobierno en funciones las encontramos en ARANDA ÁLVAREZ, E. [Coord.]: *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

3. El recurso de amparo como vía de configuración y delimitación del derecho de participación política del art. 23.2 CE

Sin duda el recurso de amparo ha sido la vía predominante por la que el Tribunal Constitucional ha establecido su jurisprudencia parlamentaria. La vía preferente y sumaria de tutela de derechos fundamentales a que hace referencia el art. 53 CE se materializó –como ya ha quedado dicho– en el ámbito parlamentario por la vía del art. 42 LOTC. En efecto, el recurso de amparo ha sido el elemento configurador del art. 23.2 CE y, en este sentido, el Tribunal Constitucional ha ido colmando las imprecisiones y lagunas para delimitar su contenido.

Siendo consciente de la importancia que reviste esta vía no sólo ya para el propio derecho fundamental de los parlamentarios sino para la vida interna de las Cámaras, el Alto Tribunal ha adoptado dos decisiones que lo revalidan. La primera, en relación con la titularidad de este derecho, ha entendido que junto con los diputados individualmente considerados, también son titulares los grupos parlamentarios (por todas, STC 39/2008) en la línea de la importancia que revisten los grupos parlamentarios en el funcionamiento de los parlamentos contemporáneos.

La segunda, en relación con la dimensión objetiva del recurso de amparo introducida en el art. 50 por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la STC 155/2009 estableció que la “especial trascendencia constitucional” es predicable de

“g) cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios”.

Así pues, el Tribunal Constitucional ha mantenido una línea constante hasta el momento admitiendo a trámite, sin dificultad, prácticamente

todos los recursos de amparo parlamentarios que se han interpuesto¹², argumentando, más allá del caso concreto, que los amparos parlamentarios se diferencian del resto de amparos en tanto que no existe una vía jurisdiccional previa en la que hacer valer la reparación de los derechos vulnerados, fruto de la vieja teoría de los *interna corporis*, estableciendo, además, la conexión entre el ejercicio del *ius in officium* y el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), situándolos en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional, dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (entre otras, STC 200/2014).

Como el propio Tribunal Constitucional ha reconocido, la jurisprudencia no ha fijado un elenco cerrado de derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa, siendo imposible determinar con precisión el contenido de todos los derechos de los parlamentarios en relación con el art. 23.2 CE. Tal análisis excede de la visión general que se pretende transmitir con estas líneas. Por otra parte, otros autores se han encargado de su estudio en profundidad¹³. Simplemente, recordar que tal jurisprudencia alcanza desde el propio *status* de parlamentario hasta el ejercicio de las funciones legislativa o de control.

En consecuencia, resulta de interés traer a colación la jurisprudencia constitucional genérica del art. 23.2 CE, para lo cual nos ceñiremos al propio resumen que realiza el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 27/2018.

Así, ha dispuesto que el art. 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, incluyendo tanto el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos como mantenerse en

¹² Conviene citar el ATC 45/2018 donde, justamente, se inadmite un recurso de amparo parlamentario y se fundamenta la razón de su inadmisión.

¹³ Procede remitirse a GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi, Cizur Menor, 1999 y PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Civitas, Pamplona, 1992.

los mismos desempeñándolos de conformidad con lo que establezca la ley. En particular, cuando hablamos de parlamentarios, la defensa del ejercicio de sus funciones alcanza al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE, mostrando ya desde las SSTC 5/1983 y 10/1983,

“una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (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 artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 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”.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios

“a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren”,

con el matiz de que no todo acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* implica lesionar el derecho fundamental, dado que éste sólo alcanza a los derechos y facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa. En este sentido, el Tribunal Constitucional impone a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de las normas que puedan implicar una limitación de los derechos que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los parlamentarios y, en todo caso, motivar sus decisiones.

III. VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Hechas las consideraciones anteriores procede concluir este breve análisis con una valoración acerca de la jurisprudencia constitucional parlamentaria. En términos generales, la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional ha sido pacífica. Entiéndase este calificativo como positivo para el Parlamento en el sentido de que en pocas ocasiones su actuación ha tenido que ser enmendada por el Tribunal Constitucional lo que, a su vez, implica sumo respecto de éste por aquél. Sin embargo, no se puede desconocer que en el ámbito de las Cortes Generales ha habido algunas sentencias desfavorables de enorme impacto (caso LOAPA, caso juramento diputados HB...) y, desde luego, en el ámbito de los parlamentos autonómicos en época reciente estamos asistiendo a no pocos fallos que ponen en tela de juicio el funcionamiento del Parlamento de Cataluña. Al margen de estos y otros casos, debo insistir en que la jurisprudencia ha servido para concretar aspectos importantes del funcionamiento interno del parlamento, de la actividad de los parlamentarios y de sus relaciones con los otros poderes del Estado. En particular, en momentos donde el debate político se ha trasladado a la sede del Tribunal, éste ha mediado satisfactoriamente en los conflictos.

A pesar de lo señalado, considero que cabe la crítica a algunos aspectos de la jurisprudencia constitucional parlamentaria. Es lugar común señalar el enorme retraso con que el Tribunal Constitucional dicta sus sentencias. En el ámbito parlamentario encontramos algunos ejemplos que no han hecho sino crear una enorme inseguridad jurídica para los distintos actores; en concreto estoy haciendo referencia a la nueva jurisprudencia relativa al control de homogeneidad de las enmiendas, dictada más de diez años después de la interposición del recurso. Como es obvio, durante ese tiempo se siguieron tramitando iniciativas legislativas sin tener en cuenta tal doctrina. Otro aspecto a destacar es que, en ocasiones, el Tribunal Constitucional varía su jurisprudencia volviendo a una línea anterior o argumenta en un sentido y concluye en otro. En este caso, se ha puesto de manifiesto su vacilante doctrina sobre la calificación de escritos parlamentarios, afectando directamente al corazón del funcionamiento de los parlamentos y a los derechos de los parlamentarios. Por lo tanto, se debe exigir mayor concisión. En este punto, resta señalar que aún le falta pronunciarse sobre el control por el parlamento cuando el gobierno está en funciones. De nuevo, sería

deseable una pronta respuesta a este supuesto pues, en el escenario político actual tanto nacional como autonómico, parece más que probable que se vuelvan a dar las mismas circunstancias que lo propiciaron.

En conclusión, en un ámbito como el parlamentario donde las formas y los procedimientos inciden de manera directa en el fondo de los asuntos, no conviene sino citar al propio Tribunal Constitucional cuando considera que *“La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables”* (STC 109/2016).

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. [Coord.]: *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. CEPC, Madrid, 1998.
- ARCE JANÁRIZ, A.: “Más Congreso, menos Senado (A propósito de la STC 97/2002, asunto “Ses Salines”)”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 1, 2002, p. 2089.
- ARCE JANÁRIZ, A.: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004.
- BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. CEPC, Madrid, 1991.
- CID VILLAGRASA, B. [Dir.] y RECODER VALLINA, T. [Coord.]: *El Parlamento ante los Tribunales*. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Comentario al artículo 31”. En: RIPOLLÉS SERRANO, R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 255– 264.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Teoría y Jurisprudencia Parlamentaria. Un estudio de Teoría y Jurisprudencia Constitucional sobre el Parlamento*. Cortes Generales, Madrid, 2013.
- GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi, Cizur Menor, 1999.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?”. *Teoría y realidad constitucional*, nº 31, 2013, pp. 199-236.

- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. CEPC, Madrid, 2006.
- GÓMEZ MONTORO, A. J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*. CEC, Madrid, 1992.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F.: “Algunas claves sobre la participación del Senado en el procedimiento legislativo: a propósito de la STC 97/2002, de 25 de abril. Asunto Ses Salines”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 58, 2003, pp.109-126.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”. *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981.
- PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Civitas, Pamplona, 1992.
- SÁINZ MORENO, F. [Coord.]: *Instituciones de Derecho Parlamentario. II. Los actos del Parlamento*. Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria, 1999.

LAS RELACIONES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y EL PODER JUDICIAL: DIAGNÓSTICO EN EL 40 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

Letrado de las Cortes Generales.

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Rey Juan Carlos.

Ex-Vocal del Consejo General del Poder Judicial.

RESUMEN

La Constitución española de 1978 se asienta inexorablemente en el principio de separación de poderes, toda vez que no es concebible el Estado social y democrático de Derecho al margen de aquél. Pero nuestra Norma Fundamental no es muy explícita en cuanto a las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial, salvo en tres puntos concretos: (i) la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, (ii) el carácter no vinculante para los tribunales de justicia de los dictámenes de las Comisiones de Investigación y (iii) la autorización parlamentaria necesaria para la inculpación o procesamiento de los diputados y senadores. Aparte de esto, se han abierto también nuevas vías de interrelación entre ambos poderes cuanto menos discutibles, como la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, que lo es también del Tribunal Supremo, ante las Comisiones de Justicia de las Cámaras para presentar la Memoria del Consejo, de la que en algún momento se ha pretendido indebida y erróneamente derivar la posibilidad de exigir una suerte de responsabilidad política al órgano o a quienes lo componen.

Palabras clave: Cortes Generales, Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Comisiones de Investigación, Suplicatorios.

ABSTRACT

The Spanish Constitution of 1978 inexorably lies on the principle of separation of powers, given that the social and democratic state of the rule of law

cannot be conceived or understood without it. However, our fundamental law is not explicit about the relations between the «Cortes Generales» (Parliament), which embodies the legislative power, and the Judiciary, save for three concrete points: (i) the election of chairs of the General Council of the Judiciary, (ii) the fact that the opinions produced by the Committees of Inquiry are not binding for the courts of justice, and (iii) the parliamentary approval required for the charge or prosecution of deputies and senators. Besides this, new interrelationship channels have been opened between both powers, which are, at the very least, debatable, such as the appearance of the President of the General Council of the Judiciary and the Supreme Court before the Justice Committees of both legislative Chambers to present the Summary Report of the Council. With this new measure, it has been attempted to wrongfully establish the possibility of demanding some sort of political responsibility from this body and its members.

Keywords: «Cortes Generales», Judiciary, General Council of the Judiciary, Supreme Court, Committees of Inquiry, supplications

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. EL PODER JUDICIAL EN EL MARCO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LAS CORTES GENERALES. III. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE LA DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES DEL CGPJ. IV. LA FUNCIÓN DE COLABORACIÓN ENTRE LOS PODERES: LA PRESENTACIÓN DE LA MEMORIA ANTE LAS CÁMARAS POR EL PRESIDENTE DEL CGPJ Y LA FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN. V. LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO A TRAVÉS DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN Y LOS REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN A LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES. VI. LA FUNCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARLAMENTARIA PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

I. PLANTEAMIENTO

Una Constitución tan principal como la española de 1978 no incluye en el Título Preliminar el principio de separación de poderes como fundamento del régimen político que alumbra, pero se asienta inexorablemente en el mismo al instituir, en su arranque, el Estado Social y democrático de Derecho, que no es concebible sin la separación entre los distintos poderes del Estado. La relación entre uno de los poderes políticos, las Cortes Generales, y el único poder no político, el Judicial, es casi enigmática en la Constitución, pues, salvo en tres aspectos concretos: la elección de (una parte) de los Vocales del CGPJ (art. 122), la no vinculación de los dictámenes de las Comisiones de Investigación (art. 76) y la autorización para la inculpación o procesamiento de los diputados y senadores (art. 71) se mantiene un delicado silencio, por lo demás explicable en orden a la garantía del predicado principio basilar de la independencia judicial, tanto del Poder Judicial como de cada uno de los integrantes del mismo, cada uno de los cinco mil jueces y magistrados que lo conforman. Ciertamente, al margen de la Constitución, pues no se derivan de los mecanismos previstos en la misma, se han abierto otras vías de interrelación cuanto menos discutibles, y aún no me refiero a la parlamentarización absoluta de la elección de los vocales del CGPJ sino a la comparecencia de su Presidente, que lo es además del Tribunal Supremo, ante las Comisiones de Justicia de las Cámaras para presentar la Memoria, de la que en un salto propio de espectáculo circense, se ha pretendido derivar la posibilidad de exigir una suerte responsabilidad política al órgano o a quiénes lo componen tanto por actos relativos al gobierno judicial como incluso por declaraciones públicas o ¡por decisiones judiciales concretas!¹.

Por lo demás, con la mimesis característica de nuestro Estado autonómico, y a pesar de que el Poder Judicial es único en el Estado, se han extendido las comparecencias de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, es decir, de órganos jurisdiccionales por más que sumen funciones de gobierno interno, en los Parlamentos autonómicos para

¹ Véase ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Iustel, Madrid, 2017, p. 248. Los signos exclamativos los he tomado prestado de esta obra.

presentar sus respectivas Memorias, aunque sin que tras las mismas se abra ningún otro procedimiento parlamentario.

En fin, el objeto de este estudio es meramente la exposición del ámbito relacional entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, bien es verdad que articulado a través de un órgano no jurisdiccional como es el Consejo General del Poder Judicial, precisamente porque quien está a la cabeza del mismo asume también la condición de Presidente del Tribunal Supremo. Para someterme a las exigencias de espacio me he limitado, en el apartado final, a trazar algunos aspectos de la función de autorización parlamentaria para el ejercicio de la acción penal contra diputados y senadores, y ello porque excederían las consideraciones a realizar de los meros apuntes que se realizan en las demás cuestiones, pero también por el giro radical producido en los últimos años, en cuanto en el marco de la intensa judicialización de la política producida por el abuso de la acción penal se ha convertido en extraordinaria la solicitud de suplicatorio.

II. EL PODER JUDICIAL EN EL MARCO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LAS CORTES GENERALES

Si a los cuarenta años de vigencia de la Constitución es cuestión no cerrada la composición del Consejo General del Poder Judicial, la definición de su ámbito competencial, aunque de modo más pacífico, está también abierta, y la última reforma de la LOPJ (aunque al revisar estas líneas esté en curso parlamentario la enésima reforma de la misma) que arranca, como hizo por cierto la de 1985, algunas de sus funciones al órgano de garantía institucional de la independencia judicial, es severamente criticada.

El artículo 122.2 de la Constitución se limita a enunciar, de modo no exhaustivo, las funciones propias del CGPJ, por lo que es la Ley Orgánica del Poder Judicial la habilitada para su concreción en todo lo que concierne a la aplicación del estatuto jurídico de los jueces y magistrados pues la misión del CGPJ es, y no puede ser otra, que la garantía de la independencia judicial, en un doble plano, del Judicial como poder y de los jueces y magistrados que lo integran. El constituyente no pretendió la sustitución del Ministerio de Justicia por el CGPJ sino que éste asumiera el ámbito funcional más sensible para la defensa de la independencia judicial, continuando aquel como órgano de gestión de medios personales y materiales, sin perjuicio, por supuesto de

la necesaria coordinación entre ambos. La expansión competencial del CGPJ carece, a mi juicio, de base constitucional, como está ayuna de fundamento constitucional la concepción restrictiva o de sometimiento a la autorización ministerial de decisiones afectantes, por ejemplo, a la provisión de refuerzos.

La dinámica del CGPJ, aunque con algún retroceso como la última reforma orgánica, ha conducido a la atribución o a la asunción por el mismo de las que podríamos denominar competencias implícitas no ya en relación con la garantía de la independencia judicial, sino con el aseguramiento de la eficacia o, si se prefiere de la efectividad de la tutela judicial, así, por ejemplo en relación con la organización de la oficina judicial, con la gestión procesal o con los medios informáticos para el acceso a la legislación y jurisprudencia. En fin, el Consejo no define la política judicial, entre otras cosas porque no es un sujeto activo del proceso político, por más que tenga naturaleza de órgano constitucional, si bien, como órgano de garantía de los principios fundamentales de la organización y funcionamiento del Poder Judicial participa en la misma, en su definición a través de una no expresamente definida facultad de sugerencia e incluso de impulso².

Nos centramos, en coherencia con el alcance de este trabajo, en las facultades del Consejo de propuesta y de informe en relación con la función legislativa reservada a las Cortes Generales. Ciertamente la versión inicial de la Ley Orgánica 1/1980 suscitó no poca discusión al disponer su art. 3 que el CGPJ “dispondrá de facultades de iniciativa o propuesta y, en otro caso, de informe en las siguientes materias (...) Si la función consultiva no generó polémica alguna si lo hizo la de “iniciativa o propuesta”³, debiendo descartarse que, dado el alcance limitativo del art. 87 de la Constitución, este órgano dispusiera de iniciativa legislativa pero sí de propuesta o sugerencia en relación con las materias enunciadas, plenamente justificada en razón de su conocimiento y en el marco de la función de colaboración con el Poder Legislativo.

² Cfr. SERRANO ALBERCA, J. M., y ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Artículo 122.2”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución española*. Civitas 3ª ed., Madrid, 2001, pp. 2029-2031.

³ La discusión sobre su alcance se recoge extraordinariamente por SÁNCHEZ BARRIOS, M^a. I.: *Las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*. Tesidex, Salamanca, 1999, pp. 203-2013.

La Ley Orgánica 6/1985 zanjó absolutamente el debate, de manera que el art. 108 atribuye al CGPJ el deber de “informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales en relación con las siguientes materias (...)”. Se silencia la facultad de propuesta que entiendo implícita en la misión constitucional del CGPJ pues en orden a garantizar la independencia del Poder Judicial está obligado a elevar a las Cortes Generales exposiciones razonadas sobre las deficiencias estructurales o procedimentales que detecte en la aplicación de las leyes afectantes al funcionamiento del Poder Judicial, y de hecho así lo ha llevado a cabo siempre el CGPJ. Por supuesto los titulares de la iniciativa legislativa podrán asumir o rechazar la propuesta del CGPJ, si bien, como dice Fernández Montalvo, mediante una respuesta motivada, adecuada al deber constitucional de colaboración y cooperación que debe presidir las relaciones entre los órganos constitucionales.⁴

En cuanto a la función consultiva, o de informe, sin duda una de las más características del órgano dada su relevancia en el seno del procedimiento legislativo o reglamentario, se ejerce por el CGPJ en el momento anterior al Consejo de Estado, y como los dictámenes del mismo tienen los informes del CGPJ carácter preceptivo aunque no vinculante. El informe, que hasta la reforma de 2013 era aprobado por el Pleno del CGPJ a propuesta de su Comisión de Estudios e Informes, se extiende no únicamente a los aspectos de índole material o sustantivo del anteproyecto, sino también a las posibles mejoras técnicas a introducir en los mismos, si bien el CGPJ solo dispone de un plazo de treinta días para su emisión. El lastre de la LOPJ de 1985 fue la limitación de las materias sujetas a informe, y de hecho el órgano hizo una interpretación extensiva, entre otros en los informes sobre el anteproyecto del Código Penal que se aprobó en 1995⁵ o sobre el anteproyecto de ley de capitalidad de los partidos judiciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este último dejó sentado que el Consejo habrá de informar asimismo los anteproyectos de ley de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias, mediante sus Estatutos de Autonomía en materia de Administración de Justicia⁶.

⁴ FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: “Funciones consultiva, informativa y resolutive del CGPJ”. En: VV.AA.: *El Gobierno de la Justicia*. Universidad de Valladolid, 1996, p. 133.

⁵ Cfr. SÁNCHEZ BARRIOS, M^a. I.: *op. cit.* p. 222.

⁶ *Ibíd.*, p. 224.

La restrictiva y cercenadora del ámbito competencial del CGPJ Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial, fue reformada mediante la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, clarificando que la facultad de informe del CGPJ lo es sobre “los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente (inciso muy significativo en orden a evitar exclusiones indebidas e indeseadas de informe) a algunas de las siguientes materias...”. De la enunciación de las materias que ahora se incluyen destacamos dos: “e) normas procesales o que afectan a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización y funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales; f) leyes penales y normas sobre régimen penitenciario”. Se amplía notablemente el ámbito material requerido de informe del CGPJ con el objeto de enriquecer el debate legislativo ulterior en sede parlamentaria. Pero no acaba en este punto la voluntad restauradora de la posición institucional del CGPJ de la Ley Orgánica 16/1994 que añade un apartado 3 al art. 109:

“Las Cortes Generales, cuando así lo dispongan los Reglamentos de las Cámaras, podrán solicitar informe al Consejo General del Poder Judicial sobre proposiciones de ley o enmiendas que versen sobre materias comprendidas en el apartado primero del art. 108. Esta misma regla será de aplicación, en el mismo supuesto, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.”

Esta disposición –que ha estado formalmente vigente hasta la reforma de 2013– ha quedado prácticamente inédita, y ello por cuanto: por un lado, los requerimientos del CGPJ para expresar su criterio en relación con las proposiciones de ley no fueran atendidas; por otro lado, los grupos parlamentarios han recurrido a la iniciativa legislativa parlamentaria en ocasiones por eludir el informe del CGPJ; en fin, porque los Reglamentos parlamentarios no contemplan prescripción alguna en la materia.

Así pues, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, que deja sin contenido los arts. 107 a 148, de forma que el Consejo General del Poder Judicial pasa a ser regulado en el Libro VIII, como institución de cierre de la LOPJ, conforme a un modelo organizativo y funcional de nuevo cuño, aunque próximo a ser sustituido en una enésima

reforma dado el general disenso sobre el mismo. Tras un larguísimo art. 560 sobre las atribuciones del órgano, el art. 561 establece que: “Se someterán a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las siguientes materias...” Ninguna novedad, pues, hasta aquí; y en cuanto a las materias, solamente dos: “1ª Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 9ª, Cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuno”. La primera referencia es redundante pues se deduce del enunciado del resto de las materias. La segunda es una cláusula residual, de cajón de sastre dependiente de la voluntad de terceros sin concreción material alguna. La verdadera reforma es la supresión de la Comisión de Estudios e Informes, como órgano especializado del CGPJ, que es sustituida por una Comisión Permanente de competencias universales (art. 602), que es la que eleva al Pleno los informes para su aprobación (art. 599.1.2ª) .

Los informes del CGPJ –para cuya emisión cuenta con el plazo de treinta días, excepcionalmente prorrogable (art. 561.2)– no se limitan al examen y alcance de las normas procesales y sustantivas que se incluyen en el anteproyecto sino que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, introducen otras consideraciones sobre técnica legislativa o de orden terminológico, a fin de mejorar la corrección de los textos normativos, y en consecuencia su debida y efectiva aplicabilidad por los órganos jurisdiccionales. En ocasiones el CGPJ, cuando se trata de anteproyectos de ley de reforma sustancial de aspectos orgánicos y procesales, y con el fin de “fortalecer el proceso deliberativo y de adopción de las decisiones plenarias” –según las propias palabras del CGPJ– ha abierto un trámite de audiencia mediante la remisión del anteproyecto a las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, o a los Jueces Decanos o a las asociaciones judiciales o incluso a la carrera judicial, con carácter previo a la elaboración del informe.

El destinatario de los informes del CGPJ sobre los anteproyectos de ley es el Gobierno, que es quien los requiere, pero éste debe remitirlos a las Cortes Generales (art. 561.3). Constituyen uno más de los antecedentes necesarios a los que se refiere el art. 88 de la Constitución. En este punto es cita obligada una antigua Sentencia del Tribunal Constitucional, la 108/1986, de 29 de julio, que, en relación con la falta de preceptivo informe del CGPJ

sobre el anteproyecto, y luego proyecto de ley orgánica de modificación de la LOPJ, concluyó que “la ausencia de un determinado precedente sólo tendrá transcendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión pero, en este caso, el efecto hubiese debido ser denunciado ante las propias Cámaras, y los recurrentes no alegan que esto ocurriese. No habiéndose producido esta denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para la decisión”. Así pues, aunque el informe es preceptivo y es preceptiva también su remisión a las Cortes Generales, no se menoscaban los derechos de los diputados y de los grupos parlamentarios si el informe no es pedido por quienes pueden recabarlo. En consecuencia, la falta del informe obligatorio no constituye propiamente un vicio del procedimiento legislativo, puesto que se desenvuelve en una fase anterior a ésta.⁷ A mi juicio cuando la ley, como hace la LOPJ, establece la preceptividad y, por tanto, la necesidad del informe del CGPJ respecto de las materias que enuncia, y este informe no es solicitado por quien está obligado a hacerlo puede ser denunciada por el propio CGPJ, en cuanto conozca el indebido olvido –y de hecho ha ocurrido en alguna ocasión en anteproyectos de ley autonómicos– pero también, en su momento, por los grupos parlamentarios que podrían dirigirse a la Mesa de la Cámara para que decida sobre la cuestión, teniendo en cuenta la dicción del art. 109 del Reglamento de la Cámara que reproduce el art. 88 de la Constitución y que está redactado en términos de imperatividad (“los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados ... de los antecedentes necesarios”). Ahora bien, en ese momento el anteproyecto se ha transformado ya en proyecto y el informe es un instrumento de ilustración y asesoramiento respecto del primero, por lo que la retroacción no aparece como viable, de manera que sin perjuicio de la decisión que pueda adoptar la Mesa de la Cámara constatando la “necesidad” del antecedente omitido y su ulterior actuación para resolver políticamente el conflicto con el Gobierno, no existe otra solución que la derivada del planteamiento por cualquiera de los sujetos legitimados del

⁷ GUTIÉRREZ VICÉN, C.: “Artículo 88”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M^a. R. [Dir.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados 2012, p. 787, y sigue diciendo: “Por eso tan solo podrá ser acreedora de un recurso contencioso sobre el procedimiento administrativo previo de elaboración de un proyecto, o a lo sumo, de una declaración de inconstitucionalidad por razones procedimentales”, como la SSTC 35/1984, de 13 de marzo, y 181/1998, de 13 de octubre.

recurso de inconstitucionalidad por infracción del art. 88 de la Constitución, en relación con el art. 561 de la LOPJ y el art. 22.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

III. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES DEL CGPJ

1. Hace veinte años escribí que el primero de los déficits del modelo institucional o de gobierno del Poder Judicial alumbrado por la Constitución de 1978 es la falta de consolidación del Consejo General del Poder Judicial, en gran parte deudora de las dudas que sigue planteando su estructura colegial y su composición. La opción de la LOPJ de 1985 –de ruptura con el modelo diseñado en la Constitución⁸, que reflejó la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero – en pro del modelo parlamentario de elección de todos sus miembros, incluidos los provenientes de la carrera judicial, carece tanto de precedentes como de parangón en el Derecho Comparado, pues todas las Constituciones que incorporan este órgano respeten el principio de elección de los jueces por sus pares. El debate político y doctrinal, concluía entonces, sigue abierto en España y la percepción sobre su politización, extendida⁹. Diez años después, con motivo del trigésimo aniversario de la Constitución de 1978, añadí que el cuadro de la organización constitucional española no se ha cerrado por cuanto sigue pendiente encontrar la respuesta adecuada del sistema de elección del órgano de gobierno del Poder judicial y, continuará abierto en tanto no se vuelve a las fuentes, pues la reforma de 2001, de preselección por las asociaciones judiciales y los jueces no asociados adolece de análogos vicios¹⁰.

⁸ Se confirmó en 1985 lo que la doctrina alemana designa como “mutación constitucional” (*verfassuns wandlung*)., es decir, una transformación constitucional en que el texto permanece invariable, o, en palabras del maestro JIMÉNEZ DE PARGA, M.: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia?* Alianza Editorial, Madrid, 1993, pp. 141-142, la modificación operada por la LOPJ en 1985 es un cambio constitucional sin reforma del texto. Ciertamente fue salvada su constitucionalidad por la STC 108/1986, de 26 de julio, aun sin dejar de expresar algunas admoniciones bien intencionadas para evitar que el CGPJ se convirtiera en mero asunto del Parlamento.

⁹ ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Una visión dinámica del Poder Judicial”. En: VV.AA.: *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española*. INAP, Madrid, 1998, p. 724.

¹⁰ ARNALDO ALCUBILLA, E.: “El tercer poder treinta años después”. *Diario La Ley. Especial XXX Aniversario de la Constitución española*, nº. 7072, 9 de diciembre de 2008, pp. 21-23.

Ponía entonces de relieve que desde la defensa del modelo vigente se ha catalogado el Consejo General del Poder Judicial, de órgano político que, en cuanto tal, no puede encomendarse a un cuerpo de funcionarios, los jueces y magistrados, cuyos intereses corporativos son legítimos pero no coincidentes con los intereses de los ciudadanos; incluso, desde esa misma posición, se llegó a afirmar que la decisión sobre una materia en la que el constituyente deja un margen de actuación al legislador es «más propia de preferencias político-ideológicas que de análisis académicos»¹¹. Por el contrario, la doctrina mayoritaria entiende que la Constitución no deja lugar a dudas sobre la necesaria elección de los miembros judiciales del Consejo por los propios jueces, pues este órgano no ostenta delegación ni representación directa o indirecta, de la soberanía popular. En este punto, la Constitución española de 1978 no se separa un ápice del marco común de las Constituciones europeas en las que la nuestra se inspiró (la francesa y la italiana, a las que se sumaron después la portuguesa y después la belga). La solución dada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 en pro del modelo parlamentario de elección de todos sus miembros, incluidos los provenientes de la carrera judicial, es, pues, exclusiva de nuestro país; carece de toda referencia en el Derecho comparado, incluso en el iberoamericano en el que –en Argentina, México, Costa Rica o Colombia, entre otros países– se abre paso la institucionalización de Consejos de la Magistratura, pero con pleno respeto al principio de elección de los jueces por sus pares. Pero además, resulta contraria a lo previsto por la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, aprobada por unanimidad en la reunión multilateral organizada por el Consejo de Europa en julio de 1998, que aunque carece de valor jurídico, expresa la posición común de esta institución. Tras invocar el artículo 6 de la Convención para la salvaguarda de los derechos del hombre y las libertades fundamentales de 1950, los principios fundamentales sobre la independencia de la Magistratura aprobados por la Asamblea General de la ONU de 1985 y Recomendación núm. R (94) 12 del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la independencia y el papel de los jueces, adopta unas reglas y principios comunes para la mejor garantía en el Estado democrático de Derecho de la independencia y de la imparcialidad de los jueces.

¹¹ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L.: “El gobierno de los jueces”. *Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, nº. 1, 1997 y también LÓPEZ AGUILAR, J. F.: *La justicia y sus problemas en la Constitución*. Tecnos, Madrid, 1996.

En el primero de los capítulos enuncia los aspectos más sensibles para la independencia y la imparcialidad de los jueces y afirma que: «para toda decisión que afecte a la selección, reclutamiento, nombramiento, desarrollo de la carrera o cese de las funciones de un juez o de una juez, el Estatuto prevé la intervención de una instancia independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la que habrán de formar parte, al menos en su mitad, jueces elegidos por sus pares, conforme a un procedimiento que garantice la más amplia representación de los mismos». En el seno del Consejo de Europa, de la institución europea que desde su constitución tras la Segunda Guerra Mundial ha ido definiendo los estándares de libertad y de protección de la libertad como marco común de los Estados europeos, se ha convenido que el órgano extrapoderes al que se encomienda la garantía de la independencia de los jueces y magistrados ha de estar formado, al menos, en su mitad por miembros de la carrera judicial elegidos por los mismos, con la recomendación de que la elección se rija por un sistema proporcional.

Como también subrayan Guarneri y Pederzoli¹², dicho objetivo únicamente se puede considerar logrado «en la medida en que el cuerpo llegue a estar efectivamente a salvo de la influencia directa de las otras instituciones, aunque salvaguardando una “conexión” –un vínculo, un canal de influencia– con el sistema político. Por eso su papel será tanto más fuerte cuanto más amplias sean sus tareas y cuanto más capaz sea su composición de garantizar la independencia del cuerpo judicial», ya que la salvaguarda de la independencia judicial lo es frente a todos los demás poderes; no cabe defender nuevas intromisiones en el órgano garante de aquella ahora a través del Parlamento o de las fuerzas políticas presentes en el Parlamento, y ello por la politización a que naturalmente conduce. Es obvio, y así lo reiteran los dos profesores italianos que las garantías de independencia serán mayores si los miembros judiciales del órgano de gobierno del Poder Judicial son designados por y entre los propios jueces y que su composición se complete con otros consejeros elegidos por el Parlamento, asegurando así la conexión entre Magistratura y sistema político. Las apelaciones al surgimiento de un nuevo corporativismo o al riesgo de nuevas formas de politización no se compadecen con este modelo mixto de composición en el que se integran,

¹² GUARNIERI, C., y PEDREZOLI, L.: *Los jueces y la política*. Taurus, Madrid, 1999, p. 171.

en la proporción que la Constitución establece, los vocales electos por el cuerpo judicial, y los de la institución político-representativa¹³.

En el marco del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, del que se demanda una nueva edición debida a la persistencia de tan notables frustraciones en la organización y funcionamiento del Poder Judicial, se acometió una tímida revisión del procedimiento de elección de los Vocales del CGPJ a través de la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, de formal vuelta a las fuentes, o sea a la Constitución, haciendo nuevamente protagonistas a los jueces y magistrados con arreglo a una fórmula que permite recuperar la capacidad del cuerpo judicial para la determinar la composición del órgano instruido precisamente para garantizar la independencia del Poder Judicial, capacidad que era de mera propuesta de 36 candidatos, presentados por asociaciones judiciales y los jueces no asociados, de entre los que el Congreso y el Senado han de elegir los 12 vocales¹⁴. Pero desde 2001 la LOPJ se ha reformado en cuarenta ocasiones, persistiendo siempre como telón de fondo y soniquete en todas ellas el quebradero de cabeza de la elección de los Vocales del CGPJ, que sufrió una nueva revisión, mediante la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, la cuarta fórmula en la vida del CGPJ desde su nacimiento en 1980, que sigue a la “sorprendente” Ley Orgánica 1/2013, de 12 de abril, que suspende el proceso de renovación del Consejo cesante ante la tramitación de la anterior.

Se mantiene en la nueva Ley Orgánica 2/2013, cómo no, la elección parlamentaria integral, pero se amplía la preselección interna en la carrera judicial pues se elimina el tope de los 36 candidatos, de forma que, cualquier juez o magistrado que aporte el aval de 25 compañeros o de una asociación puede ser candidato. El elenco, pues, se amplía para el Congreso y el Senado, con lo que gozan las Cámara de una completa libertad de elección,

¹³ ARNALDO ALCUBILLA, E.: “El Consejo General del Poder Judicial en el Pacto”. En: ARNALDO, E., e IGLESIAS, S. [Coords]: *El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 53.

Como dice LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: “La experiencia europea del Consejo de la Magistratura”. *Poder Judicial*, nº. 52, p. 56, “es sostenible la dificultad de encontrar soluciones estables en cuanto a la composición del Consejo, se puede hablar de la polémica del Consejo o del Consejo de las polémicas.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 53-56.

entre los casi 5.000 integrantes de la carrera judicial que pueden avalarse recíprocamente para ser candidatos.

2. La escueta regulación reglamentaria que contiene el art. 204 del Reglamento del Congreso de los Diputados para la designación de los Vocales laicos o no judiciales, del Consejo General del Poder Judicial contempla esencialmente la deliberación y votación por el Pleno de las candidaturas propuestas por los grupos parlamentarios, pero no establece la tramitación hasta ese momento, a pesar de su relevancia puesto que se hace preciso en primer lugar examinar la idoneidad de los candidatos propuestos, y, en segundo lugar, facilitar el necesario consenso previo puesto que son mayorías cualificadas las que la Constitución requiere a estos efectos¹⁵. La Resolución de la Presidencia del Congreso relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado de 25 de mayo de 2000, que creó en la Cámara Baja la Comisión Consultiva de Nombramientos, establece la siguiente tramitación:

- La Mesa de la Cámara, a iniciativa propia, o a instancia del órgano correspondiente, acuerda la apertura de un plazo para la presentación de las candidaturas correspondientes. Cada grupo parlamentario podrá proponer hasta un máximo de tantos candidatos como puestos a designar o nombrar por el Congreso, candidaturas que se presentarán por escrito en el Registro General de la Cámara con un *curriculum vitae* del candidato en el que se especificarán sus méritos profesionales, académicos y demás circunstancias que en opinión del grupo proponente justifiquen su idoneidad. Debe añadirse la documentación acreditativa de que el candidato cumple con los requisitos establecidos por la Constitución y las leyes.
- Concluido dicho plazo la Mesa ordenará su remisión a la Comisión Consultiva de Nombramientos, órgano compuesto por el Presidente del Congreso, que la preside, y por los Portavoces de los grupos parlamentarios que pueden hacerse representar por otros Diputados de su mismo Grupo. Esta Comisión adoptará sus decisiones por voto ponderado. Una vez comprobados por la Comisión Consultiva los requisitos objetivos para el nombramiento (si alguna de las candidaturas resultase

¹⁵ Vid. sobre esta cuestión SIEIRA MUCIENTES, S.: “Artículo 204”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M^a R. [Dir.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, op. cit., pp. 1348 y ss.

rechazada por este motivo el Grupo proponente podrá presentar nuevos candidatos en el plazo que a estos efectos se fije por la Mesa), la propia Comisión podrá acordar la comparecencia de los candidatos. Aquellos que, siendo invitados, no acudan, quedan excluidos del proceso. Durante la comparecencia, si ésta se celebra, los miembros de la Comisión podrán solicitar cuantas aclaraciones sobre su trayectoria profesional o académica o sus méritos personales estimen oportunas, pero el Presidente inadmitirá aquellas preguntas que puedan indebidamente poner en entredicho el honor o la intimidad del candidato. Las sesiones de la Comisión siguen el régimen general de publicidad que establece el art. 64.1 RCD pero la propia Comisión Consultiva puede acordar que las mismas se celebren a puerta cerrada.

- La Comisión Consultiva trasladará al Pleno su criterio sobre la idoneidad de los candidatos. La Presidencia puede, si lo considera oportuno, a la vista de las deliberaciones y del tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento, proponer a la Mesa la apertura de sucesivos plazos para la presentación de candidaturas.
- Concluido el trabajo de la Comisión, la deliberación y votación en Pleno sigue las normas establecidas en el Título XII del Reglamento del Congreso. El art. 204.3 dispone que la votación se realizará por papeletas, pudiéndose escribir en la misma hasta cuatro nombres, en coherencia con lo establecido por el art. 204.2
- Según dispone el art. 204 RCD, en sus apartados 4 y 5, resultan elegidos aquellos candidatos que más votos obtengan, siempre que hayan obtenido la mayoría cualificada de tres quintos exigida por la Constitución. Si en la primera votación no se cubren todos los puestos, se celebrarán sucesivas votaciones en las que podrá reducirse progresivamente el número de candidatos a partir de un número de candidatos igual al de puestos a cubrir. En las papeletas podrán incluirse un número de candidatos igual al de puestos que queden sin cubrir todavía en ese trámite, pudiendo el Presidente, si las circunstancias lo aconsejan y por un plazo prudencial interrumpir el curso de las votaciones.

3. Más explícito en la conformación de su voluntad se muestra el Reglamento al Senado cuyo art. 186 establece el procedimiento a seguir una vez concluidas las audiciones en la Comisión de Nombramientos de la Cámara. Un miembro de la misma presentará un informe ante el Pleno, por tiempo de diez minutos, abriéndose un turno de portavoces a continuación

por el mismo tiempo cada uno. La votación será, lógicamente, secreta, por papeletas, en las que cada Senador podrá incluir tantos candidatos como puestos a cubrir. La Mesa de la Cámara realiza el escrutinio y proclama a los que obtengan mayor número de votos siempre que alcancen los 3/5. Si en la primera votación no se cubren todos los supuestos se realiza una segunda “en la que el número de candidatos será como máximo igual al doble del de puestos a cubrir. En esta votación serán candidatos los que, sin alcanzar aquella mayoría, hayan obtenido mayor número de votos en la anterior (art. 186.3).

4. Por su parte el art. 205 RCD, en relación con el nombramiento de los seis Vocales togados o judiciales del CGPJ que corresponde elegir a esta Cámara, ha sido modificado de raíz tras la Ley Orgánica 4/2013, y ya no contiene reglas derivadas del sistema preselectivo de entre los 36 candidatos propuestos conforme a la Ley Orgánica de 2001. Se limita a disponer que: “El sistema establecido en el artículo anterior, adaptado a la realidad de los puestos a cubrir y a los demás requisitos legales, será de aplicación para los supuestos en que un precepto legal prevea la propuesta, la aceptación o el nombramiento de personas por una mayoría cualificada de miembros del Congreso de los Diputados”.

Así pues, ante el silencio del Reglamento del Congreso, la designación parlamentaria de los Vocales de origen judicial se rige exclusivamente por lo dispuesto en los arts. 572 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2013. Quienes tengan la condición de Juez o Magistrado en activo podrán presentar su candidatura, con el aval de una asociación judicial o de veinticinco compañeros¹⁶, en la forma y plazo que dispone el art. 575, correspondiendo a una Junta Electoral resolver todas las incidencias que se produzcan y ordenar la publicación de los candidatos proclamados, que será remitida a las Cámaras por el Presidente del CGPJ para que procedan a la elección de los 12 Vocales judiciales y 6 suplentes (art. 567.4). La Ley Orgánica, mediante una técnica inhabitual, y de forma poco compatible con la reserva de la materia al Reglamento parlamentario, establece condiciones para esa elección por el Congreso y

¹⁶ El art. 574.2 es la expresión más surrealista de un modelo que permite ser candidato a todos los integrantes de la carrera judicial pues cada Juez o Magistrado puede avalar ¡hasta 12 candidatos!, lo que da lugar a un damero de avales encadenados.

el Senado: a) Tomarán en consideración el número existente en el momento de proceder a la renovación del CGPJ de jueces y magistrados afiliados y no afiliados¹⁷ a cada una de las distintas asociaciones judiciales; b) La designación deberá respetar, como mínimo, la siguiente proporción: tres magistrados del Tribunal Supremo, tres Magistrados con más de 25 años de antigüedad en la carrera judicial, y seis Jueces o Magistrados sin sujeción de antigüedad (art. 578.2 y 3). No se prevé como es natural la comparecencia de los candidatos de la Comisión Consultiva de Nombramientos. Son jueces y magistrados los candidatos por lo que no pueden someterse a escrutinio político.

IV. LA FUNCIÓN DE COLABORACIÓN ENTRE LOS PODERES: LA PRESENTACIÓN DE LA MEMORIA DEL CGPJ ANTE LAS CÁMARAS POR EL PRESIDENTE DEL CGPJ Y LA FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN

1. El objeto del control parlamentario es el político y sobre quien ejerce la dirección política que es responsabilidad del Gobierno, ex art.97 CE, por lo que el sujeto (pasivo) y exclusivamente puede ser éste y no ningún otro órgano constitucional por más que derive del nombramiento parlamentario. Así pues, el órgano de gobierno del Poder Judicial no está sujeto al control político de las Cámaras, si bien se articula, no en la Constitución, sino en la Ley Orgánica del Poder Judicial un mecanismo de colaboración entendida como información y dación de cuenta del CGPJ y a las Cámaras, que se concreta en la remisión de la Memoria Anual para el conocimiento y debate sobre el estado de la Justicia desde el punto de vista medial o instrumental, pero de la que se deriva un mecanismo o cuerpo extraño que son las declaraciones de voluntad dirigidas al CGPJ por el Pleno.

El artículo 109 de la LOPJ, en redacción dada por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre¹⁸, establece que el Consejo General del Poder Judicial «elevará anualmente a las Cortes Generales una Memoria

¹⁷ La expresión “afiliados y no afiliados” no puede ser más desafortunada pues significa “tener o no tener una filiación”, y precisamente los magistrados no pueden tenerla; cuestión distinta es que decidan asociarse o no.

¹⁸ Ley Orgánica que devolvió al CGPJ la mayor parte de las competencias de que fue privado, lo que acredita –como señala P. Lucas Murillo de la Cueva– la dificultad de alcanzar soluciones estatales sobre este órgano en España a diferencia de lo que ocurre en los demás países. Vid. “El gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 35, 1995.

sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los juzgados y Tribunales de Justicia. Asimismo, incluirá las necesidades que, a su juicio existan en materia de personal, instalaciones y de recursos, en general, para el correcto desempeño de las funciones que la Constitución y las leyes asignan al Poder Judicial». Y añade que las Cortes Generales, « de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, podrán debatir el contenido de dicha Memoria y reclamar, en su caso, la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial o del miembro mismo en quien aquel delegue. El contenido de dicha Memoria, de acuerdo siempre con los Reglamentos de las Cámaras, podrá dar lugar a la presentación de mociones, preguntas de obligada contestación por parte del Consejo y, en general, la adopción de cuantas medidas prevean aquellos Reglamentos».

Este precepto ha sido serrado apreciablemente en la reforma de 2013. Sin perjuicio de añadir un elemento en cuanto al contenido de la Memoria, que era obligado en virtud de la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva entre las mujeres y los hombres, cual es la inclusión de “un capítulo sobre el impacto de género en el ámbito judicial” (art. 1563.2), lo relevante es el apartado tercero del art. 563: “Las Cortes Generales podrán debatir la Memoria y, al efecto, solicitar la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo”. Apuntemos dos cuestiones: Se habla erróneamente de Cortes Generales y no de Cámaras; se refiere al “otro oficio” del Presidente del CGPJ, a mi juicio también erróneamente, pues la comparecencia lo es en esa condición y no en la “otra”.

En fin nada se dice sobre las propuestas de resolución, penoso procedimiento y no poco confuso, cuya naturaleza es la de declaraciones de voluntad parlamentarias dirigidas a un órgano constitucional no sujeto a control político.¹⁹

Retornemos al concepto de la Memoria anual del CGPJ, que el primer Presidente del mismo calificó de “verdadero instrumento político”

¹⁹ Comparto la tesis de mi ilustre compañero tempranamente fallecido, C. J. FERNÁNDEZ CARNICERO, en el sentido de que el examen parlamentario de la Memoria se encuadra en la función de colaboración entre los distintos poderes que la Constitución articula bajo la primacía del Parlamento, por lo que las resoluciones que las Cámaras pueden aprobar no vinculan al CGPJ, cuya posición constitucional le permite además del modo que considere más adecuado para el cumplimiento de sus funciones. Cfr. su trabajo “Relaciones entre el Poder Judicial y las Cortes Generales”. En: VV.AA.: *El Poder Judicial*. IEF, Madrid, 1983.

de Consejo²⁰, a través del que rinde periódicamente cuenta ante la representación del pueblo español residenciada en el Congreso de los Diputados y el Senado, ciertamente en forma duplicativa en las dos Cámaras reiterando innecesariamente un debate que podrá articularse más eficazmente en una reunión conjunta de las respectivas Comisiones de Justicia o en una Comisión Mixta de Relaciones con el CGPJ. En la Memoria Anual se explica, señala Ruiz Vadillo, cómo se ha desarrollado la Administración de Justicia, qué dificultades ha encontrado para su efectiva realización, qué problemas existen y qué soluciones podrían arbitrarse para que las Cortes Generales, que son las titulares del poder legislativo, decidan²¹. Ahora bien, lógicamente, las soluciones no son necesariamente legislativas sino económicas, organizativas, tecnológicas y materiales. En cualquier caso, lo relevante desde el punto de vista institucional es que el CGPJ no responde políticamente ante las Cámaras porque no es un órgano sometido a fiscalización sino un órgano de garantía de la independencia del Poder Judicial frente a los demás poderes y, por tanto, también frente al Legislativo. El hecho de que nazca de la designación parlamentaria no le convierte en un órgano auxiliar o subordinado a las Cortes Generales, por supuesto sin perjuicio de la relación de colaboración, información y dación de cuenta imprescindible en un sistema parlamentario no rigidificado.

2. Por lo que se refiere a la tramitación de la Memoria, el artículo 201 RCD se limita a remitirse a los artículos de 196 y 197 en relación con la rendición de los informes de los otros órganos (que no sean Tribunal de Cuentas, artículo 199, y Defensor del Pueblo, artículo 200) con la única singularidad de la exclusión de la intervención inicial del Gobierno, lógica por lo demás. Ante la necesidad de adecuar el conocimiento de la Memoria del Consejo General del Poder Judicial, dada su peculiar naturaleza, se dictó la Resolución de la Presidencia del Congreso, 4 de abril de 1984, sobre tramitación parlamentaria de la indicada Memoria. Conforme a tal Resolución, recibida la Memoria anual del Consejo General del Poder Judicial, la Mesa del Congreso la remitirá a la Comi-

²⁰ Cfr. SAINZ DE ROBLES, F. C.: “Poder Judicial y Consejo General del Poder Judicial”. En: VV.AA.: *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

²¹ Cfr. RUIZ VADILLO, E.: “La independencia judicial, el CGPJ y las Cortes”. En: VV.AA.: *II Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

sión de Justicia de la Cámara. La sesión de la Comisión se iniciará con la presentación de la Memoria por el Presidente del Consejo General, presidiendo la sesión de la Comisión el Presidente de la Cámara (que usualmente la abandona cuando aquel concluye su inicial intervención aunque en no pocas ocasiones a los pocos minutos de iniciarla). Realizada dicha presentación, podrán hacer uso de la palabra uno o más representantes de cada grupo parlamentario, para formular preguntas o hacer observaciones. Tras la contestación del Presidente del Consejo, los intervinientes podrán intervenir de nuevo y contestar al Presidente. Se prevé incluso que la Comisión de Justicia puede designar en su seno una ponencia para que, en un plazo de quince días, informe sobre el contenido de la Memoria, procedimiento desconocido en la práctica parlamentaria hasta la fecha.

Concluida la comparecencia –o debatido y votado por la Comisión el informe de la ponencia– se abre un plazo de tres días para la presentación de propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión, que habrá de admitir las que sean congruentes con las Memoria objeto del debate, y respetando, en todo caso, la independencia de la función jurisdiccional. Las que sean admitidas a trámite, serán remitidas a la Mesa del Congreso, a efectos de su inclusión en el orden del día de una sesión plenaria. En dicha sesión plenaria, las propuestas de resolución admitidas podrán defenderse, pudiendo concederse un turno en contra tras la defensa de cada una de ellas. Podrán presentarse enmiendas a las propuestas de resolución, en los términos previstos para las proposiciones no de ley (artículo 194 RCD). De las aprobadas se dará traslado, obviamente, al Consejo General del Poder Judicial que, en su caso, podría llegar a dar contestación a las mismas en el marco de la necesaria colaboración institucional.

Por lo demás, el Reglamento del Senado, en el artículo 183, determina que: « Los informes que por imperativo legal deban someterse al Senado, serán objeto de tramitación y deliberación en la forma que disponga el Presidente de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces». La fórmula es mucho más abierta e inconcreta. En la práctica no todas la Memorias anuales son presentadas en el Senado. Por lo demás sería deseable asimismo enmarcar temporalmente la sesión de la Comisión («dentro de los tres meses siguientes de la remisión al Congreso» o fórmula similar) pues en no pocas ocasiones se retrasa en exceso e incluso se superponen las Memorias de varios años.

3. En la reforma de la LOPJ de 2013 se introdujo un insólito precepto, cuya razón de ser se encuentra precisamente en algún ensayo de transmutación de la colaboración en control político. Dice así el artículo 564: “Fuera del supuesto previsto en el artículo anterior (presentación de la Memoria y comparecencia), sobre el Presidente del Tribunal Supremo y los Vocales del CGPJ no recaerá deber alguno de comparecer ante las Cámaras por razón de sus funciones”. El círculo queda, pues, cerrado y no cabe a las Cámaras solicitar comparecencia de los miembros del CGPJ para informar sobre cuestión alguna que afecte a su ámbito de competencias, actuaciones o responsabilidades en dicho órgano, y tampoco nuevamente la del Presidente del CGPJ que sólo ha de hacerlo para presentación de la Memoria Anual. Se cierra el camino por la LOPJ a ulteriores llamamientos del Presidente, como había ocurrido hasta entonces, no sin cierta discusión en cuanto la pretensión de alguno de los grupos parlamentarios solicitantes de su comparecencia, que no era tanta la información como la fiscalización de sus actos.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 191/2016, de 15 de diciembre, ha santificado la reforma de la LOPJ de 2013, y por lo que a esta cuestión concierne se recuerda que la relación se enmarca en el genérico deber constitucional de información y ayuda al Parlamento del art. 109 CE. Por lo demás, el Alto Tribunal enfatiza la virtualidad del nuevo artículo 561.1 LOPJ que permite a las Cortes Generales instar los informes del CGPJ sobre cualquier cuestión que estime oportuna, que entiende es “un nuevo cauce para la colaboración, cuando proceda entre el Consejo y las Cámaras, que podría dar lugar a que por el Congreso o por el Senado se interese el informe o parecer de aquél sobre asunto determinado de su incumbencia constitucional²².

4. Desde luego el acto formalizado de la comparecencia ha cumplido siempre el rito de “la presencia del Poder Judicial” ante el Parlamento para informar sobre sus necesidades²³, que por cierto siguen siendo

²² Cfr. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *op. cit.*, pp. 250-251.

²³ El diputado Sr. Rejón Gieb, en el debate de las propuestas de resolución relativas a la Memoria del año 2000, afirmó: “...el grupo parlamentario no es muy creyente en cuanto a un trámite de esta enjundia, porque tiene bastante de diálogo de sordos. Además, en el actual contexto empieza a ser ciertamente sarcástico que los grupos parlamentarios instemos al CGPJ, cuando sabemos que la mayoría que controla el mismo responde de forma fiel a las órdenes que emanan de la calle San Bernardo o desde La Moncloa”. (Diario de Sesiones, Congreso, Pleno, VII Legislatura, sesión de 23 de mayo de 2002, p. 8328).

muchas. Siempre se ha concebido en el mismo modo que el debate de las propuestas de resolución ha sido siempre “un debate gafado”²⁴, rutinario, menor, marginal en su ubicación en el orden del día y en la atención, y ello porque no fue capaz de transformarse en el gran debate sobre el estado de la Administración de Justicia²⁵ a partir de propuestas o solicitudes dirigidas al CGPJ en relación con la estadística judicial, la tramitación de las quejas o denuncias, el uso de lenguas cooficiales la especialización de órganos, la bolsa de asuntos pendientes, la implantación de nuevas leyes, etc... pues ha primado en los grupos de la oposición la pretendida utilización del debate para amplificar la crítica a la acción del Gobierno en materia de Justicia. Ello explica perfectamente que se haya calificado el debate de inútil y carente de contenido²⁶, y además incoherente con el respeto al principio de división de poderes e incongruente con la naturaleza del CGPJ que no es un Comisionado de las Cortes Generales, sino el órgano de gobierno del Poder Judicial, el único de los Poderes del Estado calificado necesariamente por la garantía de independencia, es decir de ausencia de cualquier dependencia.

Con independencia de las frustraciones expresadas en el turno de Portavoces en el seno de la Comisión de Justicia, sobre las naturales limitaciones del debate sobre la Memoria, la más notoria es la dilación entre su presentación en el solemne acto de apertura de los tribunales en el mes de septiembre de cada año, recogiendo los datos relativos al año inmediatamente anterior, y su presentación ante la Comisión de Justicia de cada Cámara. Por ejemplo cuando el Presidente del CGPJ, Javier Delgado Barrio comparece ante la del Senado a finales de 1999 para presentar la Memoria de 1998, con datos de 1997, afirma: “No tendría sentido si yo me limitara a contarles a Sus Señorías lo que ya han leído en esos libros que tienen a su disposición (...) parece claro que esa presentación de la Memoria vaya acompañada de alguna actualización, de alguna referencia a los problemas que nos preocupan”.²⁷ Años después el Presidente Carlos Lesmes Serrano constata el

²⁴ En expresión del diputado Sr. Silva Sánchez (Diario de Sesiones, *op. cit.*, p. 8330).

²⁵ En expresión del diputado Sr. Barrero López (Diario de Sesiones, *op. cit.*, p. 8331): “debate anual sobre temas de justicia”.

²⁶ La diputada Sr. Uría dixit, en la misma sesión plenaria, p. 8335.

²⁷ Diario de Sesiones Senado. Comisión de Justicia núm. 546, sesión de 21 de diciembre de 1999, p. 10.

“excesivo desfase temporal entre el momento de la comparecencia y el momento al que se referencian los datos objeto de estudio, dificultando de modo ciertamente notable la eficacia y utilidad de este mecanismo de rendición de cuentas”²⁸

Este desfase es aún más notorio en el debate sobre las propuestas de resolución congruentes con la Memoria objeto del debate, referidas necesariamente al denominarlo servicio público de la Justicia y con pleno respeto a la independencia de la función jurisdiccional. Carecemos de espacio para la consideración de todos los debates habidos al efecto desde el primero en 1984, que no tuvo continuidad pues el siguiente fue en 1994 ya en la V Legislatura. Damos cuenta de los últimos habidos en el Congreso de los Diputados:

- 1) Al comienzo de la XII Legislatura y sobre las correspondientes a la Memoria del 2014 alcanzando la cifra record de 127 propuestas²⁹. Como siempre un debate desnaturalizado y desactualizado de la Memoria de referencia, de forma que los grupos parlamentarios se desentiendan de la misma para abordar las “cuestiones de actualidad” sobre “la política de nombramientos”, sobre la excesiva movilidad judicial, sobre la despolitización del CGPJ o su falta de independencia³⁰, sobre la permanente insuficiencia de medios y la recurrente reorganización

²⁸ Diario de Sesiones Congreso de los Diputados. Comisión de Justicia núm. 157, sesión de 15 de marzo de 2017, p. 3. Añade: “Por ello en la comparecencia del pasado mes de abril de 2016 aunque la última memoria anual oficialmente presentada era la de 2015 con datos de 2014, ya pude facilitar datos de 2015. Estos datos de 2015 son los que precisamente figuran ya de manera oficial en la última Memoria presentada y espero que coincidan conmigo en que no tendría mucha utilidad que volviera a expresarles unos datos que ya trasladé en esta Comisión el pasado mes de abril”. La comparecencia a que se refiere se recoge en el Diario de Sesiones Congreso de los Diputados. Comisión de Justicia núm. 66, sesión de 29 de abril de 2016. A efectos de constancia, la primera presentación de la Memoria de la Comisión de Justicia del Congreso fue en 1983, y se recoge en el Diario de Sesiones de la misma núm. 47, de 29 de junio de 1983. En la Comisión de Justicia del Senado, un año después y se recoge en el Diario de Sesiones núm. 49, de 7 de junio de 1984.

²⁹ Diario de Sesiones, Congreso, Pleno, XII Legislatura, núm. 19, sesión de 30 de noviembre de 2016, pp. 52 y ss.

La Memoria de 2014 fue la primera del nuevo Consejo elegido conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica 4/2013.

³⁰ Parcialmente crítico se mostró el diputado Sr. Sixto Iglesias: “Los cambios de esa Ley Orgánica 4/2013 han reforzado el poder omnimodo de un presidente y de una Comisión Permanente que tiene todos los poderes del Consejo, en detrimento de un Pleno...”

de la oficina judicial, sobre la no interoperabilidad entre los distintos sistemas de gestión procesal, sobre la deficiente planta judicial, sobre la urgente necesidad de un nuevo Código Procesal Penal, sobre determinados procedimientos-masa, sobre formación y especialización judicial, sobre cargas de trabajo, estadística judicial, planta, lenguas cooficiales, fomento de la mediación intrajudicial, baremación de méritos previos a los nombramientos etc..., en todo caso en torno a cuestiones solo en parte incluidas en la Memoria del CGPJ por lo que el debate se convierte en buena medida en cauce para enmendar la política judicial del Gobierno.

- 2) Pocos meses después del anterior, también en la XII Legislatura, y en relación con la Memoria de 2015, superándose el número de propuestas de resolución a debate del Pleno de la Cámara: (128 ³¹), algunas ciertamente singulares como la que insta al Consejo “que abogue por la derogación de la LOTC” pues “la atribución de podres al TC para hacer ejecutar sus propias sentencias es una excepción en comparación con otros países democráticos”, otra la Comisión de Venecia³² u otra por la que se insta al Consejo a “seguir formando en materia de memoria histórica³³, si bien –como reconocen no pocos de los oradores– la mayor parte de las propuestas coinciden Memoria tras Memoria. Hemos de citar una cuestión planteada por la diputada Sr. Rodríguez Ramos absolutamente novedosa en la relación Cortes Generales-Poder Judicial a través del CGPJ. A su juicio la obligación de comparecer ante las Comisiones de investigación de las Cámaras no es “modulable” respecto de los jueces y magistrados pues es una obligación constitucional, que no está sometida a autorización del CGPJ, sino a su obligada comunicación al Consejo para que éste dé permiso para ausentarse por el tiempo necesario para comparecer, pero no parece que autorice a comparecer porque ningún ciudadano especial necesita o precisa autorización para cumplir con una obligación constitucional”³⁴

³¹ Diario de Sesiones, Congreso, Pleno, XII Legislatura, núm. 47, 6 de abril de 2017, pp. 4-14.

³² *Ibidem*, p. 5, Sra. Ciuró.

³³ *Ibidem*, p. 6, Sr. Lagarde.

³⁴ *Ibidem*, p. 12. Véase el siguiente epígrafe.

V. LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO A TRAVÉS DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN Y LOS REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN A LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES

1. Dado que el objeto de una Comisión parlamentaria de Investigación puede ser “cualquier asunto de interés público” (art. 76) se posibilita que coincidan, y se superpongan, temporal y materialmente una investigación parlamentaria y un proceso judicial, de forma que ambas discurran en paralelo aunque normalmente con algún desfase temporal pues el proceso judicial se inicia – y así lo refrenda la práctica – con anterioridad³⁵. En cuenta a las facultades de las Comisiones parlamentarias de Investigación nuestra Constitución no las equipara a las de la autoridad judicial, a diferencia de lo que hacen otros ordenamientos como el italiano o el alemán³⁶, si bien acerca la actuación parlamentaria a la judicial a través del *power to send for papers and persons* mediante la previsión punitiva ante el incumplimiento de la obligación de comparecer ante las mismas (art. 76.2).

Desde luego se trata de investigaciones diferenciadas, una sujeta a las reglas del procedimiento penal y la otra sujeta a las más difusas y etéreas o evanescentes de la política, y precisamente por ello y sobre todo por la porosidad de los límites entre una y otra es compartible la tesis de Caamaño Domínguez de que la simultaneidad no es ni jurídica ni políticamente conveniente, por lo que dicha concurrencia objetiva y temporal debería ser impedida por una ley³⁷ ante el peligro de interferencia en la institución judicial, ante la pretensión de transformación en un proceso paralelo al judicial, ante la confusión entre responsabilidades jurídicas y políticas, ante la indebida publicidad

³⁵ Como ejemplo de simultaneidad de la actuación judicial y la investigación parlamentaria, aunque esta siempre iniciada a posteriori podemos citar los casos del síndrome tóxico de Catástrofe Aéreas, de RUMASA, GAL, Roldán, del IIM. Cfr. NAVAS CASTILLO, F.: “Las Comisiones de Investigación y el Poder Judicial”. *Poder Judicial*, nº. 60, p. 27.

³⁶ El art. 82 de la Constitución italiana dispone que “realizan sus investigaciones y averiguaciones con iguales poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial. El art. 44.2 de la Ley Fundamental de Bonn permite que para la obtención de pruebas, se apliquen por analogía “las normas del procedimiento penal, sin perjuicio del secreto de la correspondencia y de las telecomunicaciones”.

³⁷ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “Comisiones Parlamentarias de Investigación y Poder Judicial: paralelismo o convergencia (Apuntes para su debate)”. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº. 6, 1994, pp. 149 y ss.

de actuaciones judiciales, y otros ante tantos excesos, que la práctica ha puesto de relieve. Todo ello explica el principio de acuerdo al que los grupos parlamentarios llegaron durante la VII Legislatura para la reforma del Reglamento del Congreso, y que se basaba en que cualquier Tribunal a través del Tribunal Supremo, podría dirigirse a la Mesa del Congreso para instar la paralización de una Comisión de Investigación cuando estimase que la misma pudiera interferir en sus actuaciones, y además, que no cabrá la constitución Comisiones de Investigación sobre asuntos en los que ya existe un procedimiento judicial en curso o hubiese inculpación de alguna persona.³⁸

2. Mientras que la facultad de las Comisiones de Investigación de recabar información tributaria o de la Seguridad Social, al amparo del art. 109 de la Constitución, ha tenido respuesta por el legislador, en concreto el Real Decreto Ley 5/1994, de 29 de abril, o la Ley 581/2003, de 17 de diciembre, o el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre³⁹, en cambio cuando la solicitud se refiere a documentación que forma parte de un procedimiento judicial, tiene difícil encaje en el citado art. 109 de la Constitución, que no incluye a los órganos judiciales. No obstante y en el marco del principio de colaboración de todas las autoridades del Estado con el órgano depositario de la soberanía popular, cabe integrar esa colaboración informativa o puesta a disposición, pero siempre y cuando quede perfectamente salvaguardada la independencia judicial. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre y 203/2001, de 21 de noviembre) es la autoridad judicial la que debe determinar si y en qué medida ha de proceder a cumplimentar la solicitud de información formulada por las Cámaras parlamentarias en la medida en que puede afectar al ejercicio independiente de la función jurisdiccional. Como ha dicho el CGPJ, en repetidos informes, a través de este límite oponible a las solicitudes parlamentarias de información “se garantizan a su vez otros intereses constitucionalmente relevantes directamente conectados con el ejercicio de la potestad jurisdiccional como son la buena marcha del proceso,

³⁸ Cfr. NAVAS CASTILLO, F.: *op. cit.* pp. 30-31.

³⁹ El primero, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones de Investigación, tiene su concreción en el ámbito tributario en la Ley 85/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. El segundo es el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

cuya tramitación y desarrollo ordenado no ha resultado afectada por interferencias externas y la tutela de los de las partes intervinientes en el proceso, que podrían verse afectados por la remisión de documentación a un órgano parlamentario... El carácter reservado que el art. 301 LeCrim atribuye con carácter general al sumario no constituye por sí solo y sin más consideraciones, obstáculo infranqueable.... Pero en el caso de que el titular del órgano jurisdiccional estimara procedente la remisión a una Comisión de Investigación del testimonio de diligencias sumariales..., el carácter reservado de esa información deberá ser mantenido por el órgano parlamentario. Ahora bien, en el caso de que se haya acordado judicialmente el secreto sumarial interno, al amparo del art. 302 LeCrim, éste resulta plenamente oponible a la solicitud parlamentaria de información y ello además por cuanto el art. 76.1 de la Constitución dispone que las resoluciones judiciales, en este caso el asunto que el juez declara total o parcialmente el secreto, no pueden ser afectadas por la actuación de las Comisiones de Investigación”.

3. Desde el punto de vista procedimental, los presidentes de las Comisiones de Investigación, a través del Presidente de la Cámara, han de remitir las solicitudes de información al Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo. No obstante a quien corresponde efectuar el juicio de afectación de independencia judicial, no es al Consejo sino al titular del órgano jurisdiccional correspondiente. En la práctica el Presidente del Consejo General del Poder Judicial solicita al mismo informe sobre la fase y estado procesal de las actuaciones a que la solicitud se refiere, si son secretas, si los derechos de las partes e instrumentos pueden resultar afectados y si puede verse perjudicada o entorpecida la investigación judicial por la remisión de la documentación. Con ese informe y de acuerdo con su contenido, el Presidente del Consejo General del Poder Judicial resuelve motivadamente sobre la solicitud recibida bien comunicando a la Presidencia de la Cámara de la imposibilidad de cumplimentar la petición bien dirigiéndose al órgano judicial para que, si así lo considera, atienda la misma.
4. Comparto plenamente la conclusión de Torres Muro: “En cuanto a las relaciones con el Poder Judicial, es preciso afirmar tajantemente que, el principio de división de poderes y el particular estatus de independencia reconocido constitucionalmente a aqueo, se derivan unas barreras claras

para las actividades de las Comisiones de Investigación”⁴⁰, barreras que no alcanzan la prohibición de investigaciones simultáneas, por más que resulten distorsionantes y se conviertan en superposición de controles incluso recíprocos entre ambas, pero sí al acceso limitado a las actuaciones judiciales, y por lo demás, todo ello sin perjuicio de subrayar que la muy extendida praxis de la filtración de las mismas comporta graves riesgos para la tutela de los derechos fundamentales de las partes en los procesos judiciales que podrían llegar a ser oídas antes de que el órgano jurisdiccional resuelva sobre la petición de documentación. En fin, no sería desdeñable que se cumpliera la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, para concretar qué tipo de documentos se pueden pedir, quiénes están obligados a facilitarlos, en qué supuesto es aplicable el secreto, en qué casos se puede negar u objetar la remisión y cómo y por quién se resuelven los eventuales conflictos.⁴¹

5. Una última reflexión referida a la citación para comparecer ante una Comisión de Investigación de un juez o magistrado la Comisión permanente del Consejo General del Poder Judicial⁴² acordó conceder al Magistrado cuya comparecencia se había solicitado para acudir a la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004 “el permiso extraordinario para el cumplimiento de un deber inexcusable del carácter público previsto en el art. 239 del Reglamento de la Carrera Judicial”, si bien se añade en el acuerdo que dada su condición profesional, en el transcurso de comparecencia “no podrá de ningún modo referir información relativa a los hechos, organizaciones o personas que estén siendo objeto de investigación actualmente en el Juzgado de que es titular o que haya sido objeto de diligencias anteriores”. El estatuto del juez, es decir sus derechos pero sobre todo sus deberes, no le permiten sin más acudir a la llamada a comparecer de una Comisión de Investigación, como a cualquier ciudadano, pues previamente debe comunicarlo y recibir, como en el caso señalado, la concesión del permiso al efecto en el que se le recuerda simplemente que su declaración no puede obviar su status.

⁴⁰ TORRES MURO, I.: “Artículo 76”. En: CASAS, M^a. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: *Comentarios a la Constitución Española*. Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 1438-1439.

⁴¹ En sentido similar. TORRES MURO, I.: *op. cit.* p. 1440.

⁴² En sesión de 13 de julio de 2004.

VI. LA FUNCIÓN DE AUTORIZACIÓN PARLAMENTARIA PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

Los diputados y senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Cámara (art. 71.2 CE *in fine*), por lo que ambos Reglamentos han de establecer el procedimiento a seguir cuando reciben del Tribunal Supremo, ante el que están aforados (art. 71.3 CE), el llamado “suplicatorio”.

El art. 13 RC dispone que el Presidente, previo acuerdo de la Mesa, lo remite, en el plazo de cinco días, a la Comisión del Estatuto de los Diputados⁴³, que deberá concluir su trabajo en el plazo de 30 días, con necesaria audiencia del interesado que podrá evacuar oralmente o por escrito. El dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados será sometido al primer Pleno ordinario de la Cámara. El acuerdo del Pleno del Congreso será comunicado al Presidente del Tribunal Supremo “advirtiéndole de la obligación de comunicar a la Cámara los Autos y sentencia que se dicten y afecten personalmente al Diputado (art. 14.1) De forma similar el Reglamento del Senado determina que el Presidente de la Cámara, una vez recibido el suplicatorio, lo remite acto seguido a la Comisión de Suplicatorios que, reclamando en su caso los antecedentes oportunos y con audiencia del interesado, ha de emitir dictamen en el plazo máximo de 30 días. El debate del dictamen en el Pleno, en sesión secreta, será incluido en el orden del día primero que se celebre. El Presidente del Senado, en el plazo de ocho días, contados desde el acuerdo de la Cámara, dará traslado del mismo al Tribunal Supremo enviándole copia de la resolución (art. 22 2,3 y 4). En fin, en ambos Reglamentos se prevé que el suplicatorio se tramite en el plazo de sesenta días naturales (arts. 14.2 RC y 22.5 RS), si bien ambos preceptos deben entenderse sin contenido pues el Tribunal Constitucional impuso, con acierto, que no cabe la denegación inmotivada de un suplicatorio (SSTC 90/1985 y 206/1992), por lo que se requiere pronunciamiento expreso y fundado

El último suplicatorio tramitado en el Senado fue en 2016, conforme al procedimiento establecido en el art. 22 de su Reglamento. Tras el dictamen favorable a su concesión de la Comisión de Suplicatorios, al que se formuló

⁴³ Si bien “no serán admitidos los suplicatorios que no fueran cursados y documentados en la forma exigida por la leyes procesales” (art. 13.1 RC *in fine*).

un voto particular por cierto no previsto en el Reglamento pero admitido por la Presidencia de la Cámara “al exigirla doctrina constitucional que se motive la denegación de los suplicatorios”, fue sometido a votación secreta en el Pleno por procedimiento electrónico, tras el debate con un turno a favor, otro en contra (el de defensa del voto particular) y, por último, un turno de Portavoces. El suplicatorio fue concedido.⁴⁴ En el Congreso de los Diputados el último suplicatorio tramitado fue asimismo en 2016 siendo concedido por el Pleno de la Cámara asimismo tras el dictamen favorable de la Comisión del Estatuto de los Diputados⁴⁵. En este caso, tras su enjuiciamiento por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, se dictó sentencia condenatoria y tras la remisión de testimonio del auto de ejecución de la sentencia que comportaba la privación del cargo de diputado del condenado, la Presidencia del Congreso de los Diputados ofició a la Junta Electoral Central para que procediera a la sustitución de dicho diputado.

Hasta la fecha en las legislaturas anteriores, a la actual que es la XII, habían sido concedidos veintinueve suplicatorios en el Congreso de los Diputados y treinta y cinco en el Senado, siendo los últimos denegados en el Congreso en la III legislatura y en el Senado en la VI⁴⁶, acreditando que se trata de un instituto en retroceso por cuanto de la revolucionaria STC 90/1985 se redujo al mínimo la capacidad de la Cámaras de oponerse a la solicitud de autorización para proceder contra un diputado o senador, dirigida por el Presidente del Tribunal Supremo al Presidente de la Cámara, conforme al procedimiento que regula la LECrim y la vieja Ley de 9 de febrero de 1912.⁴⁷

BIBLIOGRAFÍA

ARNALDO ALCUBILLA, E.: “El Consejo General del Poder Judicial en el Pacto”. En ARNALDO, E. e IGLESIAS, S. [Coords.]: *El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

⁴⁴ Cfr. Diario de Sesiones del Senado núm. 2. De 15 de marzo de 2016, pp. 1-10.

⁴⁵ Cfr. Diario de Sesiones del Congreso núm. 16. De 22 de noviembre de 2016.

⁴⁶ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Artículo 71”. En: CASAS, M^a E. y RODRÍGUEZ PIÑEKO, M.: *op. cit.*, p. 1405.

⁴⁷ Para el estudio en profundidad del procedimiento, destaco los trabajos de MARCHE-NA GÓMEZ, M.: “Procesos penales contra aforados”. *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º.10, 1994 y SÁNCHEZ MELGAR, J.: *Inviolabilidad en inmunidad de diputados y senadores*. La Ley, Madrid, 2013.

- ARNALDO ALCUBILLA, E.: “El tercer poder treinta años después”. *Diario La Ley. Especial XXX Aniversario de la Constitución española*. n°. 7072, 2008, pp. 21-23.
- ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Una visión dinámica del Poder Judicial”. En: VV.AA.: *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española*. INAP. Madrid, 1998, p. 724.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlement moderno. Importancia, des-crédito y cambio*. Iustel. Madrid, 2017.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “Comisiones Parlamentarias de Investigación y Poder Judicial: paralelismo o convergencia (Apuntes para su debate)”. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n°. 6, 1994, pp. 149-152.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones. Comisión de Justicia núm. 47, de 29 de junio de 1983.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones. Comisión de Justicia núm. 66, sesión de 29 de abril de 2016.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones. Comisión de Justicia núm. 157, sesión de 15 de marzo de 2017.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones, Pleno, VII Legislatura, sesión de 23 de mayo de 2002.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones, Pleno, XII Legislatura, núm. 19, sesión de 30 de noviembre de 2016.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones, Pleno, XII Legislatura, núm. 47, 6 de abril de 2017.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: “Funciones consultiva, informativa y resolutive del CGPJ”. En VV.AA.: *El Gobierno de la Justicia*. Universidad de Valladolid, 1996, p. 133.
- GUARNIERI, C. y PEDREZOLI, L.: *Los jueces y la política*. Taurus, Madrid, 1999.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C.: “Artículo 88”. En: RIPOLLÉS SERRANO M^a. R.: [Dir.]. *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 653-658.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M.: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia?* Alianza Editorial. Madrid, 1993.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: *La justicia y sus problemas en la Constitución*. Tecnos, Madrid, 1996.
- LÓPEZ GUERRA, L.: “El gobierno de los jueces”. *Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha* n°. 1, 1997, pp. 11-32.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA P. “El gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español. *Revista de las Cortes Generales* n°. 35, 1995, pp.167-239.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: “La experiencia europea del Consejo de la Magistratura”. *Poder Judicial*, nº. 52, 1998, pp. 53-70.
- MARCHENA GÓMEZ, M.: “Procesos penales contra aforados”. *Cuadernos de Derecho Judicial* nº.10, 1994.
- NAVAS CASTILLO, F.: “Las Comisiones de Investigación y el Poder Judicial”. *Poder Judicial*, nº. 60, 2000, pp. 13-34.
- RUIZ VADILLO, E.: “La independencia judicial, el CGPJ y las Cortes”. En: VV.AA.: *II Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
- SAINZ DE ROBLES, F. C.: “Poder Judicial y Consejo General del Poder Judicial”. En: VV.AA.: *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- SÁNCHEZ BARRIOS, M^a. I.: *Las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*. Tesidex. Salamanca, 1999.
- SÁNCHEZ MELGAR, J.: *Inviolabilidad en inmunidad de diputados y senadores*. La Ley, Madrid, 2013.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Artículo 71”. En: CASAS M^a E. y RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: *Comentarios a la Constitución Española*. Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008.
- SENADO: Diario de Sesiones. Comisión de Justicia núm. 49, de 7 de junio de 1984.
- SENADO: .Diario de Sesiones Comisión de Justicia núm. 546, sesión de 21 de diciembre de 1999.
- SERRANO ALBERCA, J. M. y ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Artículo 122.2”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución española*. Civitas, Madrid, 2001, pp. 2029-2031.
- SIEIRA MUCIENTES, S.: “Artículo 204”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Dir.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2012.
- TORRES MURO, I.: “Artículo 76”. En: CASAS, M^a. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: *Comentarios a la Constitución Española*. Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 1438-1439.
- VV.AA. *El Poder Judicial*. IEF. Madrid, 1983.

